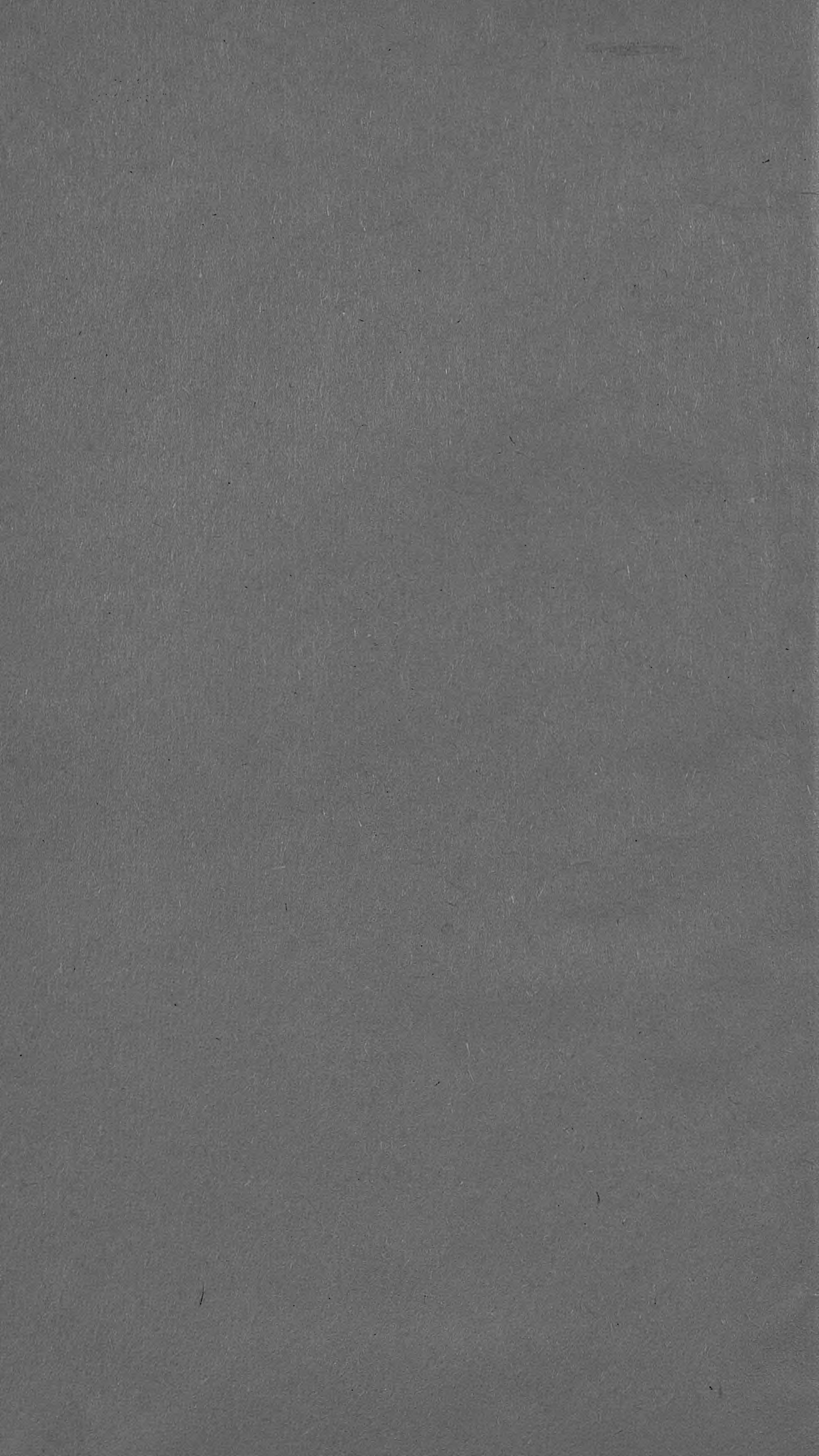

МЕ
Г-75
т. 9, ч. 3
Градовский А.
Собр. сочин.
Спб., 1908.



СОБРАНІЕ СОЧИНЕНІЙ

А. Д. ГРАДОВСКАГО

ТОМЪ ДЕВЯТЫЙ

НАЧАЛА РУССКАГО ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА

ЧАСТЬ III

ОРГАНЫ МѢСТНАГО УПРАВЛЕНІЯ

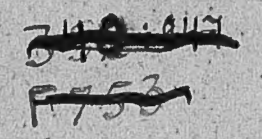


ВЪ ПРИЛОЖЕНІИ: БІОГРАФИЧЕСКІЙ ОЧЕРКЪ СЪ ПОРТРЕТОМЪ АВТОРА



ИЗДАНІЕ ВТОРОЕ

С.-ПЕТЕРБУРГЪ
Типографія М. М. Стасюлевича, Вас. остр., 5 лин., 28.
1908.





3684





Девятый томъ собранія сочиненій А. Д. Градовскаго содержитъ третью часть курса русскаго государственнаго права. Она появилась сначала, въ 1881 году, въ изданіи студентовъ, а затѣмъ, въ 1883 году, была издана самимъ авторомъ подъ заглавіемъ: „*Начала русскаго государственнаго права* А. Градовскаго, профессора Императорскаго С.-Петербургскаго Университета. Томъ III. Органы мѣстнаго управленія. Спб. Типографія М. М. Стасюлевича“.

Въ приложеніяхъ къ девятому тому напечатаны слѣдующія статьи А. Д. Градовскаго: „Системы мѣстнаго управленія на Западѣ Европы и въ Россіи“, „Проектъ губернской реформы“ и „Реформа губернаторской должности“. Первая статья появилась въ 1878 г. въ *Сборникѣ государственныхъ знаній* [1]), двѣ послѣднія составили рядъ передовыхъ статей въ газетѣ *Голосъ* [2]).

Въ особомъ приложеніи къ настоящему тому помѣщенъ краткій біографическій очеркъ А. Д. Градовскаго, съ приложенными къ нему четырьмя статьями Градовскаго: „Значеніе идеала въ общественной жизни“ (1877 г.), „Задача русской молодежи“ (1879 г.), „Памяти Юрія Ѳедоровича Самарина“ (1876 г.) и „Графъ Кавуръ“ (1877 г.).

---

[1]) *Сборникъ государственныхъ знаній*, 1878 г., т. V, стр. 72—124; т. VI, стр. 92—160.

[2]) *Голосъ*, передовыя статьи: 7, 11, 15 февраля, 27 и 28 марта 1870 г., №№ 38, 42, 46, 86 и 87 (перепечатаны въ сборникѣ *Политика, исторія и администрація*, подъ заглавіемъ: „Проектъ губернской реформы“); 12, 15, 21 января, 5 и 18 февраля 1871 г., №№ 12, 15, 21, 36 и 49.

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Третій томъ этого сочиненія, издаваемый теперь въ свѣтъ, принялъ такіе размѣры, что я долженъ былъ раздѣлить его на двѣ части. Вторая часть будетъ издана въ концѣ этого года.

Предлагая вниманію читателей эту первую часть, считаю нужнымъ сдѣлать нѣкоторыя замѣчанія. При составленіи историческаго очерка мѣстныхъ учрежденій, я пользовался прежними моими работами по этому предмету, хотя нѣкоторые отдѣлы обработаны вновь (напримѣръ, историческій очеркъ полицейскихъ установленій). Безъ измѣненія остался очеркъ генералъ-губернаторствъ, только сокращенный настолько, чтобы онъ могъ быть помѣщенъ въ курсѣ. При составленіи сравнительныхъ указаній на установленія западно-европейскія, я пользовался сочиненіями, указанными въ примѣчаніяхъ и, сверхъ того, трудомъ Демонбина: „Les constitutions européennes“, содержащимъ въ себѣ новѣйшія свѣдѣнія по этому предмету.

Болѣе всего труда потребовали, конечно, введеніе, въ которомъ объясняются общія условія развитія мѣстныхъ учрежденій и причины ихъ разнообразія въ отдѣльныхъ государствахъ, а также часть догматическая, въ виду трудности собрать и привести въ нѣкоторую систему постановленія, касающіяся нашихъ мѣстныхъ учрежденій, создавшихся въ разное время, подъ вліяніемъ различныхъ условій и взглядовъ.

Предложенный трудъ, безъ сомнѣнія, представляетъ много несовершенствъ; но онъ является у насъ первою попыткою при-

вести въ нѣкоторую научную систему наши мѣстныя установленія. Не всѣ они введены и будутъ введены въ этотъ курсъ. Судебныя установленія составляютъ предметъ особой науки. Нѣкоторыя спеціальныя учрежденія, которыя я прежде думалъ разсмотрѣть въ III томѣ, удобнѣе изложить въ связи съ центральными установленіями, органами которыхъ они являются. Поэтому они будутъ введены во II томъ этого сочиненія, при новомъ его изданіи.

А. Градовскій.

23 января 1883 года.
С.-Петербургъ.

ВВЕДЕНІЕ.

ОБЩЕЕ ЗНАЧЕНІЕ МѢСТНЫХЪ УСТАНОВЛЕНІЙ [1]).

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Централизація, децентрализація и самоуправленіе.

§ 1. Подъ именемъ мѣстности разумѣется подчиненная часть государственной территоріи, въ границахъ которой опредѣленный кругъ административныхъ и судебныхъ задачъ осуществляется совокупностью мѣстныхъ установленій подъ надзоромъ центральной власти.

Для объясненія развитія этого опредѣленія необходимо разсмотрѣть, почему и въ какомъ смыслѣ мѣстность разсматривается какъ подчиненная часть государственной территоріи. Подчиненное отношеніе мѣстности къ государству основывается ближайшимъ образомъ на разграниченіи политическихъ задачъ государства отъ его административныхъ цѣлей. Даже въ государствахъ федеративныхъ нѣкоторыя общія задачи предоставлены непосредственно завѣдыванію центральной власти. Конституція такихъ государствъ подробно исчисляетъ права и обязанности центральнаго правительства, но затѣмъ всѣ другія права, неисчисленныя федеральною конституціею,

---

[1]) Литературныя пособія: Л. Штейнъ (L. v. Stein), *Verwaltungslehre;* Гнейстъ (Gneist), *Geschichte und heutige Gestalt der englischen Communalverfassung oder des Selfgovernment*, 3-е изд. 1870 г.; Дюкро (Ducrocq), *Cours de droit administratif*, 1877 г.; Реньо (Regnault), *La province*, 1861 г.; Леплэ (Le Play), *La réforme sociale en France*, 2-е изд. 1866 г.; Дюпонъ-Уайтъ (Dupont-White), *L'individu et l'état*; его же, *La centralisation;* Леруа-Больё (Leroy-Beaulieu), *Les institutions locales;* кн. Васильчиковъ, *О самоуправленіи;* Лохвицкій, *Губернія;* мое соч., *Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи* (*Собр. соч.* Градовскаго, т. II. Ред.); Вивьенъ (Vivien), *Etudes administratives.*

остаются за отдѣльными правительствами, сокращающими свою автономію. Устройство федеративныхъ государствъ предполагаетъ раздѣленіе если не суверенитета, то его аттрибутовъ, нѣкотораго распредѣленія верховныхъ правъ между обще-національными и отдѣльными правительствами; но и при такомъ распредѣленіи правъ центральное правительство имѣетъ нѣкоторое первенство надъ правительствами мѣстными. Законы, издаваемые въ предѣлахъ его компетенціи, имѣютъ преимущество предъ законами мѣстными и обязательны для всей массы населенія. Подчиненное положеніе мѣстности въ государствахъ централизованныхъ вытекаетъ изъ самой природы ихъ устройства. Первая черта этого устройства — единство субъекта верховной власти и единство въ осуществленіи принадлежащихъ ей правъ; въ этихъ государствахъ мы имѣемъ дѣло съ политической централизаціей, которая отличается слѣдующими признаками:

1. Въ нихъ имѣется одна высшая законодательная власть, устанавливающая общій для всей страны юридическій порядокъ. Въ государствахъ федеративныхъ законодательная власть распредѣляется между властью центральной и властями мѣстными.

2. Исключительное право верховной власти вести международныя сношенія; слѣдовательно, исключительное право войны и мира. Тѣми же правами пользуется центральная власть въ федераціяхъ, каковы Германія, Швейцарія и Сѣверо-Американскіе соединенные штаты.

3. Сосредоточеніе командованія арміею и флотомъ, равно какъ и завѣдываніе морскими и сухопутными силами страны. То же видимъ мы и въ федераціи: въ Германіи командованіе войсками принадлежитъ императору, а въ Сѣверо-Американскихъ штатахъ—президенту.

4. Сосредоточеніе финансоваго верховенства, т.-е. права установленія налоговъ и производство расходовъ на всѣ государственныя потребности. Въ федераціяхъ эта власть раздѣляется между высшими и мѣстными органами, изъ которыхъ каждый пользуется особыми предметами обложенія. Германская конституція предоставила союзному правительству право установлять налоги съ нѣкоторыхъ предметовъ. Недостающее количество средствъ покрывается добавленіями отдѣльныхъ государствъ (матрикулярные взносы). Рядомъ съ этимъ, мѣстныя правительства имѣютъ свои налоги, для осуществленія мѣстныхъ государственныхъ цѣлей. Въ государствахъ централизованныхъ власть финансовая принадлежитъ высшимъ установленіямъ, причемъ установленія мѣстныя могутъ пользоваться этимъ правомъ (мѣстные сборы) по делегаціи верховной власти.

5. Общія министерства для политическаго направленія всей адми-

нистраціи къ извѣстнымъ общегосударственнымъ цѣлямъ въ федераціяхъ—при раздѣленіи верховенства между центральными и мѣстными правительствами. Послѣднія рядомъ съ законодательной властью имѣютъ и свои исполнительные органы, въ государствахъ же централизованныхъ политическій моментъ администраціи сосредоточивается въ одномъ учрежденіи, находящемся въ связи съ общегосударственными установленіями.

6. Поддержаніе силы закона и общаго юридическаго порядка посредствомъ единообразнаго суда для всей страны и наблюденіе за правильнымъ примѣненіемъ законовъ со стороны высшихъ учрежденій, облеченныхъ дисциплинарной, кассаціонной или апелляціонной властью (Высшій судъ въ Англіи, Сенатъ въ Россіи, Кассаціонный судъ во Франціи).

Такимъ образомъ, въ области правъ государственной власти можно указать на нѣкоторыя, считающіяся существенною принадлежностью власти верховной и осуществляемыя ею или непосредственно, или черезъ ближайшіе къ ней органы. Верховная власть не раздѣляетъ ни съ кѣмъ права законодательства, права дипломатическихъ сношеній, права войны и мира, власти финансовой и т. д. Она является представителемъ единства національнаго права, политическаго единства страны и другихъ началъ, для обезпеченія которыхъ создается, такъ называемая, политическая централизація.

§ 2. Политическая централизація, необходимая, при извѣстныхъ условіяхъ, какъ средство обезпеченія государственнаго единства страны, должна ли имѣть своимъ послѣдствіемъ централизацію административную; должна ли центральная власть кромѣ задачъ, въ осуществленіи которыхъ она является представительницей цѣлой націи, взять на себя непосредственное завѣдываніе всѣми предметами внутренняго управленія, безъ различія ихъ свойствъ и степени важности? Другими словами, политическая централизація, необходимая для огромнаго большинства государствъ въ видахъ обезпеченія ихъ національнаго единства, влечетъ ли за собою централизацію административную [1])?

---

[1]) Различіе между этими двумя видами централизаціи указано въ первый разъ Токвилемъ въ слѣдующихъ словахъ:

„Certains intérêts sont communs à toutes les parties de la nation, tels que la formation des lois générales et les rapports du peuple avec les étrangers. D'autres intérêts sont spéciaux à certaines parties de la nation, tels par exemple, que les entreprises communales.

Concentrer dans un même lieu ou dans une même main le pouvoir de diriger les premiers, c'est fonder se que j'appellerai la centralisation gouvernementale.

Concentrer de la même manière le pouvoir de diriger les seconds, c'est fonder

На эти вопросы могутъ получиться двоякіе отвѣты, смотря по исходной точкѣ нашего разсужденія. Во-первыхъ, вопросъ этотъ можетъ быть разрѣшаемъ съ точки зрѣнія удобства въ осуществленіи разныхъ задачъ управленія и интересовъ мѣстнаго населенія. Эту точку зрѣнія можно назвать наиболѣе распространенною, и теоретически она представляется наиболѣе правильною. Отправляясь отъ нея, большинство писателей приходило къ необходимости децентрализаціи и самоуправленія, какъ способовъ управленія и наиболѣе выгодныхъ и согласныхъ съ интересами массы населенія.

Но разсужденія, построенныя на этомъ основаніи, не объясняютъ намъ, почему столь выгодныя формы управленія существуютъ не вездѣ. Принимая указанное основаніе за масштабъ пригодности разсужденій, мы приходимъ къ отрицательному взгляду на системы, отличныя отъ децентрализаціи и самоуправленія. Мы осуждаемъ централизацію и указываемъ на невыгоды административной опеки. Но мы не въ силахъ объяснить, почему и то и другое существуетъ въ данной странѣ. Для объясненія же факта разнообразія системъ мѣстнаго управленія должно выйти изъ круга вопросовъ спеціально мѣстнаго управленія и взглянуть на существующія системы съ точки зрѣнія началъ общаго государственнаго устройства данной страны, послѣдствіемъ котораго и является данный порядокъ мѣстныхъ учрежденій. Иначе говоря, должно признать ту истину, что система мѣстныхъ учрежденій не можетъ быть изучаема внѣ связи съ общими началами государственнаго устройства. Съ этой точки зрѣнія, многое изъ того, что нынѣ представляется непонятнымъ, объясняется само собою.

Переходя къ разсмотрѣнію занимающаго насъ вопроса, мы изложимъ сначала существо ученій, въ которыхъ вопросы мѣстнаго управленія разсматриваются съ первой изъ указанныхъ выше точекъ зрѣнія. Затѣмъ мы постараемся указать на причины, вліяющія на разнообразіе формъ мѣстнаго устройства.

§ 3. Въ исторіи европейскихъ государствъ можно указать на моменты, когда централизація административная была великимъ и, можетъ быть, необходимымъ подспорьемъ централизаціи политической. Таково было положеніе Англіи въ норманскій періодъ ея исторіи. Таково въ особенности, между всѣми европейскими государствами, было положеніе Франціи почти до начала французской революціи. Трудная работа собиранія земли, сплоченіе однообразныхъ частей, окружающихъ государство, подчиненіе (въ политическомъ отношеніи)

ce que je nommerai la centralisation administrative“ (*De la démocratie en Amérique*, т. I, стр. 104, изд. 13).

феодальной аристократіи и полусуверенныхъ общинъ—вся эта работа требовала строго дисциплинированной и послушной администраціи, служащей въ рукахъ власти центральной пассивнымъ ея орудіемъ. Въ тѣ времена, когда административная централизація являлась политическимъ средствомъ, когда она служила высшимъ государственнымъ цѣлямъ, невозможно было провести различіе между этими двумя централизаціями: административной и политической; онѣ сливались въ одно цѣлое какъ цѣль и средство и врядъ ли были мыслимы одна безъ другой. Но когда государственное единство отдѣльныхъ странъ Европы окрѣпло, когда система бюрократическаго государства сыграла свою роль, — требованія личной и общественной свободы выступали на свѣтъ, и вопросъ былъ поставленъ на другую почву. Реакція противъ административной централизаціи пробудилась именно въ странѣ, гдѣ послѣдняя была доведена до крайнихъ предѣловъ, т.-е. во Франціи. Въ ней децентрализація самоуправленія сдѣлалась лозунгомъ нашего времени. Система, противоположная централизаціи, защищается лучшими представителями политическихъ наукъ въ Германіи и во Франціи (Штейнъ, Гнейстъ, Реньо, Одилонъ Барро, Леруа-Больё, Лабулэ и т. д.). Она проводится и въ законодательныхъ собраніяхъ, какъ это доказываютъ примѣры Франціи (законъ о департаментскихъ совѣтахъ 1871 г., законъ о муниципальномъ устройствѣ 1871 г.) и Пруссіи (законъ объ уѣздномъ устройствѣ 1872 г., законъ о провинціальномъ устройствѣ 1875 г.).

§ 4. Система децентрализаціи и самоуправленія будетъ разсмотрѣна нами примѣнительно къ условіямъ государствъ, политически централизованныхъ, т.-е. такихъ государствъ, въ которыхъ державныя права сосредоточены въ рукахъ одного лица физическаго или юридическаго. При разсмотрѣніи этихъ условій необходимо имѣть въ виду тѣ моменты, на которые могутъ быть разложены административныя дѣйствія. Этихъ моментовъ, какъ мы видѣли въ своемъ мѣстѣ [1]), три: 1) моментъ физическаго исполненія—онъ предполагаетъ дѣятельность, направленную къ исполненію приказовъ и распоряженій высшихъ властей и инстанцій; совокупность лицъ и учрежденій, предназначенныхъ къ пассивному исполненію, составляетъ, такъ сказать, физическую силу администраціи; 2) моментъ дѣйствительнаго управленія — дѣятельность этого рода состоитъ въ непосредственномъ завѣдываніи различными предметами государственнаго управленія на основаніи законовъ и общихъ административныхъ распоряженій и сопряжена съ правомъ изданія приказовъ, обязатель-

¹) См. томъ II этого сочиненія, стр. 184 и слѣд. (*Собр. соч.* Град., т. VIII, стр. 188 и слѣд. Ред.).

ныхъ для подчиненныхъ мѣсту лицъ; 3) моментъ высшаго надзора за дѣятельностью всѣхъ исполнительныхъ учрежденій сопряженъ съ правомъ направленія администраціи при помощи общихъ распоряженій; этотъ моментъ есть политическій моментъ въ администраціи.

Изъ указанія этихъ трехъ моментовъ уже видно, съ какимъ изъ нихъ связанъ вопросъ о мѣстномъ управленіи. Понятно само собою, что моментъ физическаго исполненія распоряженій административныхъ властей можетъ быть осуществляемъ только на мѣстахъ, ибо онъ предполагаетъ непосредственное соприкосновеніе съ массою управляемыхъ вообще и даже съ каждымъ изъ нихъ въ отдѣльности. Сборщикъ податей, взимающій налоги, полицейскій агентъ, наблюдающій за сохраненіемъ тишины и спокойствія, судебный приставъ, приводящій въ исполненіе приговоръ судебнаго мѣста, —конечно, должны дѣйствовать на мѣстѣ. Съ другой стороны, политическая дѣятельность администраціи въ государствахъ централизованныхъ должна быть сосредоточена въ высшихъ и общихъ государственныхъ установленіяхъ, часть которыхъ она должна составлять: таковы министерства, носящія различныя названія въ отдѣльныхъ государствахъ Европы.

Остается, слѣдовательно, моментъ непосредственнаго управленія, т.-е. завѣдываніе разными задачами администраціи, на основаніи закона и общихъ распоряженій высшаго правительства. Смотря по тому, гдѣ въ государствѣ помѣщается власть ближайшаго управленія, мы имѣемъ дѣло или съ административною централизаціей, или съ децентрализаціей. Смотря по тому, какъ составляются органы непосредственнаго управленія, и какъ они относятся къ власти центральной, мы имѣемъ дѣло съ системой опеки съ одной стороны и самоуправленія—съ другой стороны.

Отсюда видно, что термины децентрализація и самоуправленіе не суть термины тождественные, взаимно другъ друга покрывающіе. Система децентрализаціи можетъ быть совмѣщена съ системою правительственной опеки и нисколько не предполагаетъ развитія самоуправленія.

§ 5. Подъ именемъ децентрализаціи вообще разумѣется перемѣщеніе различныхъ функцій управленія изъ рукъ центральныхъ органовъ власти въ руки мѣстныхъ ея представителей. Такъ, если извѣстный родъ дѣлъ, вѣдавшихся прежде въ центральномъ установленіи, въ департаментѣ какого-либо министерства, передается мѣстной власти, мы можемъ назвать эту передачу актомъ децентрализаціи. Подобное перемѣщеніе вызывается различными практическими потребностями.

Во-первыхъ, каждое государство значительныхъ территоріальныхъ размѣровъ рано или поздно приходитъ къ тому убѣжденію, что успѣхъ его административной дѣятельности зависитъ отъ возможно большей самостоятельности и самодѣятельности его мѣстныхъ органовъ, и что, какъ говорилъ даже Наполеонъ III, „направлять можно издали, а хорошо управлять можно только вблизи“.

Ни одна изъ отраслей внутренней администраціи государства не будетъ идти успѣшно, если она не будетъ имѣть на мѣстѣ органовъ, дѣйствующихъ самостоятельно и подъ своею отвѣтственностью. Необходимость самостоятельности обусловливается разнообразіемъ мѣстныхъ условій, къ которымъ каждая администрація должна примѣняться ради лучшаго осуществленія общихъ цѣлей государственнаго управленія, указанныхъ закономъ жизни. Законъ можетъ указать, какими правами мѣстная администрація пользуется для охраненія общественной безопасности, народнаго здравія, взысканія податей и какія мѣры могутъ быть опредѣлены для достиженія этихъ различныхъ цѣлей, но выборъ этихъ мѣръ до такой степени зависитъ отъ совокупности мѣстныхъ условій, даже отъ обстановки каждаго даннаго случая, что этотъ выборъ долженъ быть предоставленъ усмотрѣнію мѣстной власти. Только при такой свободѣ дѣйствій мѣстная власть можетъ нести на себѣ отвѣтственность за состояніе ввѣренной ей части. Отвѣтственность органа пассивнаго, обреченнаго на простое исполненіе чужихъ предписаній, врядъ ли приведетъ къ благопріятному результату и не будетъ имѣть твердаго юридическаго основанія. Далѣе, самостоятельная и дѣйствующая подъ своею отвѣтственностью мѣстная власть всегда будетъ имѣть больше иниціативы, духа изобрѣтенія, такъ сказать, въ дѣлѣ управленія и улучшенія ввѣренной ей части. Сознаніе, что законъ видитъ въ ней хозяина въ своей части, даетъ ей свободу дѣйствій, ставитъ ее въ условія юридической и нравственной отвѣтственности,—все это побудитъ ее искать способовъ къ лучшему обезпеченію интересовъ государства и мѣстнаго населенія.

Во-вторыхъ, необходимость децентрализаціи вызывается настоятельными нуждами мѣстнаго населенія: если незначительныя поправки дороги, открытіе сельской школы, открытіе больницъ, исправленіе общественныхъ зданій и т. д. будутъ поставлены въ зависимость отъ разрѣшенія отдаленнаго центральнаго установленія, мѣстность лишится всѣхъ средствъ къ справедливому удовлетворенію самыхъ законныхъ и безотлагательныхъ своихъ нуждъ.

Сколько гражданскихъ правъ останется безъ защиты, если истцы принуждены будутъ искать правосудія въ далекихъ судебныхъ мѣстахъ? Сколько уголовныхъ преступленій останется безъ преслѣдованія и

наказанія, благодаря отсутствію судебнаго персонала на мѣстахъ? Мѣстность останется безъ путей сообщенія, безъ больницъ безъ школъ, безъ средствъ бороться съ различными бѣдствіями—пожарами, голодомъ и заразительными болѣзнями, если на мѣстахъ не будетъ власти, располагающей всѣми средствами ихъ удовлетворить.

Эти соображенія могутъ считаться общепризнанными, и настаивать на нихъ нѣтъ нужды, но такимъ перемѣщеніемъ правительственныхъ функцій не разрѣшается вопросъ о самоуправленіи и объ отношеніи государства къ мѣстности. Децентрализація, въ смыслѣ перемѣщенія разныхъ функцій изъ рукъ центральныхъ органовъ правительства въ руки мѣстныхъ органовъ того же правительства, не исключаетъ административной опеки надъ мѣстными обществами. Этого мало: децентрализація, представляя дѣйствительныя практическія выгоды, если правительственныя функціи будутъ ввѣрены въ руки лицъ, совершенно способныхъ къ ихъ осуществленію, представитъ дѣйствительныя невыгоды при неудовлетворительности административнаго персонала. Децентрализація предполагаетъ усиленіе мѣстной власти, бо̀льшую свободу ея дѣйствій, и эта усиленная власть, и бо̀льшая ея свобода не всегда отражаются благопріятно на интересахъ мѣстнаго населенія.

Отсюда понятно будетъ, почему, напримѣръ, извѣстные декреты Наполеона III (1852 и 1861 гг.) были встрѣчены съ большимъ неудовольствіемъ какъ мѣстнымъ населеніемъ, такъ и выдающимися представителями французской публицистики. Означенная децентрализація состояла въ томъ, что префектамъ было предоставлено право своею властью разрѣшать множество вопросовъ, прежде представлявшихся на разрѣшеніе министрамъ. Прочитывая длинный списокъ этихъ предметовъ, нужно только удивиться тому, какое количество неважныхъ дѣлъ восходило на разсмотрѣніе центральныхъ установленій [1]). Но нельзя видѣть въ названномъ декретѣ попытки оживить департаменты, какъ это возвѣщалъ Наполеонъ III. Нельзя согласиться съ мыслью, выраженною въ министерскомъ циркулярѣ, обращенномъ по поводу декрета 1852 г. къ префектамъ, гдѣ говорилось, между прочимъ: „Г. префектъ, мысль, диктовавшая де-

---

[1]) Такъ, префектамъ было предоставлено, между прочимъ, разрѣшать покупку мебели для зданій префектуръ и расходы на починку этой мебели, покупку сочиненій по административному праву для библіотекъ префектуръ и подпрефектуръ, утверждать таксы на погребальныя процессіи (pompes funèbres) и на продажу мѣстъ на кладбищахъ, разрѣшеніе на открытіе рынковъ (за исключеніемъ однако рынковъ для скота), преміи за уничтоженіе вредныхъ животныхъ, разрѣшеніе на устройство на рѣчкахъ (не судоходныхъ и не сплавныхъ) мельницъ, заводовъ, плотинъ, толчейныхъ мельницъ и т. д.

кретъ 25-го марта, имѣла въ виду дать департаменту болѣе личное существованіе и для этого дала вамъ больше свободы въ управленіи тѣми вопросами, которые до него касаются". Мысль объ оживленіи личности департамента, чрезъ усиленіе власти префектовъ, была найдена французскими публицистами нѣсколько оригинальной. Одинъ изъ нихъ такъ разсуждалъ объ этомъ декретѣ: „Децентрализація 1852 г. есть домашняя сдѣлка между министромъ внутреннихъ дѣлъ и префектами; онъ предоставляетъ послѣднимъ ничтожныя подробности, восходившія прежде въ Парижъ, и это называется уничтоженіемъ системы установленій, вызванныхъ излишнею наклонностью къ централизаціи... Дѣло пойдетъ скорѣе, говорятъ намъ, но пойдетъ ли оно лучше?" Дѣйствительно, при такой децентрализаціи система правительственной опеки можетъ проявить всѣ невыгоды централизаціи безъ ея выгодъ. При сосредоточеніи дѣлъ управленія въ установленіяхъ высшихъ дѣла эти могутъ быть рѣшаемы лицами болѣе образованными и стоящими внѣ мѣстныхъ вліяній и происковъ, которыхъ такъ много на мѣстахъ; кромѣ того, обыкновенно дѣятельность этихъ лицъ находится подъ непосредственнымъ управленіемъ высшихъ правительственныхъ властей, децентрализованная же власть, поставленная на мѣста съ обширными полномочіями, весьма часто лишенная необходимой подготовки, часто находится подъ вліяніемъ мѣстныхъ происковъ, не всегда можетъ дѣйствовать безпристрастно и въ пользу дѣла. Ко всему этому нужно прибавить, что они все-таки останутся лицами совершенно чужими мѣстности, присланными изъ отдаленнаго центра, не связанными съ мѣстнымъ обществомъ какими бы то ни было постоянными и общими интересами; поэтому въ ихъ дѣятельности мѣстное общество не можетъ видѣть надежнаго обезпеченія своевременнаго осуществленія всѣхъ своихъ нуждъ.

§ 6. Оставляя въ сторонѣ выгоды и невыгоды такой децентрализаціи, мы укажемъ на одну черту, установляющую полное ея сходство съ централизаціею. И при той и при другой системѣ завѣдываніе предметами управленія ввѣряется лицамъ, принадлежащимъ къ классу служащихъ чиновниковъ, по служебному своему положенію поставленныхъ въ зависимость отъ власти, ихъ назначающей и руководящей ими своими распоряженіями и приказами. Этою существенною чертою обѣ означенныя системы отличаются отъ самоуправленія, т.-е. системы, при которой отправленіе разныхъ административныхъ обязанностей возлагается на мѣстныхъ жителей какъ таковыхъ, т.-е. безъ установленія ихъ связи съ служебнымъ персоналомъ и безъ подчиненія ихъ обыкновеннымъ условіямъ госу-

дарственной службы. Поэтому для составленія понятія о самоуправленіи необходимо прежде всего выяснить понятіе о мѣстности. Мѣстность можетъ быть разсматриваема какъ механическое подраздѣленіе страны, созданное искусственно въ виду правительственныхъ удобствъ, другими словами: между жителями мѣстности была бы немыслима какая бы то ни была связь, вытекающая изъ общности самостоятельныхъ мѣстныхъ интересовъ. Это воззрѣніе вполнѣ соотвѣтствуетъ системѣ правительственной опеки и есть наслѣдіе тѣхъ временъ, когда административная централизація была орудіемъ централизаціи политической, т.-е. когда представлялось необходимымъ стереть всѣ мѣстныя особенности и составить изъ всѣхъ различныхъ мѣстностей государства однообразное цѣлое. Но такая попытка противорѣчитъ и историческимъ и постояннымъ условіямъ, въ которыхъ живетъ мѣстное народонаселеніе. Въ мѣстности легко различить цѣлый рядъ общественныхъ союзовъ, сложившихся прежде всего подъ вліяніемъ общности мѣстожительства, рода занятій, количества и качества собственности, сословныхъ правъ и интересовъ и т. д. Союзы этого рода бываютъ различны по пространству территоріи, служащей мѣстомъ пребыванія извѣстной массы семей и лицъ. Наиболѣе тѣсныя связи устанавливаются въ предѣлахъ общины, т.-е. поселенія городского или сельскаго; въ границахъ общины разрабатывается рядъ постоянныхъ и общихъ цѣлей, въ осуществленіи которыхъ предполагается дѣйствіе коллективной воли и общихъ матеріальныхъ средствъ: устройство водопроводовъ, школъ, больницъ, улицъ, тротуаровъ, рынка, содержаніе города и селъ въ чистотѣ, принятіе санитарныхъ мѣръ, попеченіе о безопасности, обезпеченіе мѣстнаго продовольствія и т. д. Таковы главныя цѣли общинъ; общность цѣлей предполагаетъ и общность средствъ къ ихъ осуществленію. Община стремится имѣть и получаетъ право владѣть и распоряжаться имуществами, установлять мѣстные налоги и сборы для покрытія издержекъ, словомъ, имѣть свое общественное хозяйство и свой бюджетъ. Наконецъ, община имѣетъ законныхъ представителей ея коллективной воли съ совѣщательной и распорядительной властью, на которыхъ возложено веденіе общинныхъ дѣлъ и хозяйства. Но каждый изъ указанныхъ интересовъ не осуществляется въ полномъ объемѣ въ предѣлахъ общины и выходитъ за ея границы. Одинъ городъ можетъ заботиться объ устройствѣ улицъ и средствъ сообщенія въ своихъ предѣлахъ; но улучшеніе путей сообщенія сухопутныхъ и водяныхъ, соединяющихъ этотъ городъ съ другими поселеніями, требуетъ соединенныхъ ихъ усилій. Мѣры противъ заразы, принятыя изолированно однимъ городомъ, окажутся недостаточными, если въ цѣлой окружности она будетъ распростра-

няться безпрепятственно. Средствъ незначительнаго города и сельскаго поселенія достанетъ на поддержаніе первоначальной школы, но они окажутся недостаточными для открытія школъ высшаго разряда или учрежденій для приготовленія учителей. Въ силу этихъ интересовъ поселенія городскія и сельскія соединяются въ единицы высшаго порядка: округи, кантоны, уѣзды, соединяющіеся въ свою очередь въ провинціи, губерніи, департаменты и т. д.

Такимъ образомъ, каждая мѣстность, понимая въ обширномъ смыслѣ это слово, слагается изъ единицъ различныхъ порядковъ. Въ мѣстности мы находимъ: сельскія поселенія или сельскія общества, въ свою очередь соединяющіяся въ единицы высшаго порядка для нуждъ сельскаго народонаселенія—волость, кантоны и т. д.; города, по роду занятія своихъ жителей, по значенію городскихъ промысловъ и торговли для окрестнаго населенія, представляющіе существенное различіе отъ поселеній сельскихъ; затѣмъ уѣзды и кантоны, входящіе въ свою очередь въ единицы высшаго порядка, каковы департаменты, провинціи, графства и т. п.

Что же касается единицъ низшаго порядка, каковы сельскія общества и города, то существованіе ихъ коренится въ такихъ первоначальныхъ условіяхъ общественной жизни, что значеніе ихъ какъ единицъ — именно общественныхъ — никогда не могло быть отрицаемо вполнѣ. Въ самыя тяжелыя эпохи развитія административной централизаціи сельскія общества, волости, города представляются единицами, такъ сказать, общественными, съ своими особыми мѣстными интересами. Завѣдываніе этими интересами могло имѣть характеръ болѣе или менѣе самостоятельный, оно могло быть ввѣрено или лицамъ выборнымъ отъ мѣстнаго населенія, или представителямъ правительственной власти, или, наконецъ, тѣмъ и другимъ вмѣстѣ. Но законодатель не могъ не видѣть ясно, что означенныя общества въ дѣйствительности существуютъ и не могутъ быть имъ отрицаемы. Въ совершенно иное положеніе были поставлены единицы высшаго порядка. Не вездѣ въ Европѣ округи и провинціи имѣютъ историческое происхожденіе; въ этомъ отношеніи замѣчательнымъ примѣромъ могутъ служить англійскія графства, которыя относятся къ незапамятнымъ временамъ. Англійскія графства сложились еще въ эпоху Альфреда Великаго, а можетъ быть и раньше; съ тѣхъ поръ границы ихъ мало измѣнились, чѣмъ и объясняется сравнительная несоразмѣрность величины и народонаселенія отдѣльныхъ англійскихъ графствъ. Напротивъ, во Франціи департаменты, округи (arondissements) и кантоны представляются дѣленіемъ искусственнымъ, замѣнившимъ старинныя провинціи французской монархіи. Старыя французскія провинціи имѣли дѣйствительно историческое

происхожденіе. Это были именно тѣ самостоятельныя владѣнія, герцогства и графства, которыя мало-по-малу присоединились къ общему составу французской монархіи. Французскіе короли мало-по-малу уничтожили ихъ особенности, привилегіи, которыми пользовались мѣстныя корпораціи, вольности (les libertés) привилегированныхъ сословій, поскольку онѣ имѣли политическое значеніе. Несмотря на это, провинціи французской монархіи сохранили свои особенности до самой французской революціи. Всѣ онѣ подраздѣлялись на двѣ большія группы: pays d'états, сохранившія остатки мѣстнаго представительства, и pays d'élections, гдѣ власть королевской администраціи была безгранична. Однимъ изъ первыхъ актовъ французской революціи было уничтожить это старинное дѣленіе монархіи, замѣнивъ его однообразнымъ дѣленіемъ на департаменты, округи и кантоны—дѣленіемъ чисто искусственнымъ. Этимъ, въ числѣ другихъ причинъ, объясняется, почему начало самоуправленія, такъ часто провозглашавшееся французскими публицистами и даже французскими законами, не получило практическаго осуществленія. Невозможно было создать самоуправленія, пока въ предѣлахъ новыхъ мѣстныхъ единицъ не успѣли установиться и окрѣпнуть извѣстные общіе интересы ихъ жителей. Страсть къ уравненію во Франціи пошла еще дальше. Декретъ національнаго собранія уничтожилъ естественное и для всѣхъ ясное различіе между городами и сельскими поселеніями, примѣнивъ къ тѣмъ и другимъ одинаковое названіе—communes.

Въ Россіи, какъ объ этомъ подробно будетъ сказано ниже, административное дѣленіе имѣетъ также искусственное происхожденіе. Наши губерніи и даже наши уѣзды (если принять въ разсчетъ ихъ границы)—новаго и чисто искусственнаго происхожденія; поэтому много нужно было времени до тѣхъ поръ, пока въ уѣздахъ и губерніяхъ могли установиться какіе-нибудь общіе интересы и явиться потребность въ общественныхъ учрежденіяхъ для губерній и уѣздовъ. Германія въ этомъ отношеніи была поставлена въ лучшія условія, почему и вопросъ самоуправленія теперь рѣшается тамъ шире и правильнѣе, нежели въ какой бы то ни было другой странѣ континента Европы.

Такимъ образомъ, вопросъ самоуправленія находится въ тѣсной связи съ вопросомъ о постепенномъ развитіи и признаніи со стороны законодательствъ различныхъ общественныхъ группъ на мѣстахъ,—признаніе, которое совершалось лишь постепенно.

Отсюда видно, что система самоуправленія предполагаетъ именно дѣятельность представителей мѣстныхъ обществъ; вслѣдствіе этого мы можемъ говорить о самоуправленіи городскомъ и сельскомъ, уѣздномъ и губернскомъ или провинціальномъ; но всѣ эти виды самоуправленія, разумѣется, пополняютъ другъ друга, не мыслимы одно

безъ другого. Если управленіе городское и сельское будетъ устроено на началахъ общественныхъ, а управленіе уѣздное и губернское—на началахъ бюрократическихъ, то безъ всякаго сомнѣнія города и сельскія общества неизбѣжно подчинятся административной опекѣ. Развитіе самостоятельности этихъ первоначальныхъ общественныхъ единицъ обусловливается развитіемъ самоуправленія въ высшихъ единицахъ. Вотъ почему вопросъ о самоуправленіи, вообще, получаетъ правильную постановку только въ томъ случаѣ, когда эти начала примѣняются не только къ низшимъ, но и къ высшимъ единицамъ.

§ 7. Всѣ указанныя выше соображенія объясняютъ современную постановку провинціальнаго вопроса. Въ стремленіяхъ къ децентрализаціи, соединенной съ самоуправленіемъ, содержатся несомнѣнно мотивы общественно-политическіе. Въ нихъ слышится требованіе возрожденія мѣстныхъ союзовъ, задавленныхъ нѣкогда могущественною административною опекою, или признанія правъ мѣстныхъ союзовъ, общіе интересы которыхъ успѣли уже сложиться въ предѣлахъ искусственныхъ нѣкогда подраздѣленій страны. Въ самоуправленіи видятъ средство не только лучшаго разрѣшенія извѣстныхъ задачъ управленія, но и преобразованія общаго типа государства сообразно новымъ потребностямъ.

Въ германской литературѣ эти стремленія формулировались въ противоположеніи идеи государства механическаго (типъ котораго видятъ въ бюрократическомъ государствѣ XVII и XVIII вѣковъ, а также во Франціи) государству органическому, начала котораго воспроизведены въ государствахъ типа германскаго.

„Государство механическое", говоритъ Г. Шульце [1]), „осуществляетъ всѣ общественныя полномочія единственно чрезъ свои учрежденія и должностныя лица, которыя должны быть не чѣмъ инымъ, какъ послушными колесами великой государственной машины. Исключительное управленіе бюрократическаго чиновничества есть отличительный признакъ механическаго государства, какъ въ монархической, такъ и въ республиканской его формѣ (Франція). При этомъ управленіи всѣ сколько-нибудь важныя дѣла предоставлены рѣшенію центральныхъ мѣстъ. На противоположной точкѣ зрѣнія стоитъ органическое государство. Оно требуетъ для себя только того, что безусловно нуждается въ единствѣ руководства; все остальное оно предоставляетъ меньшимъ округамъ, которые, въ пространственно ограниченныхъ предѣлахъ, принимаютъ въ свое вѣдѣніе всѣ интересы государства. Оно исходитъ при этомъ изъ той мысли, что

[1]) *Das preussische Staatsrecht*, т. II, стр. 2 и слѣд.

всѣ предметы мѣстнаго значенія будутъ завѣдываться въ меньшихъ округахъ съ бо̀льшимъ знаніемъ дѣла и бо̀льшимъ усердіемъ; что для милліоновъ гражданъ государство есть непонятный абстрактъ, а община и округъ—близко стоящія и конкретныя существа, съ которыми они каждый день приходятъ въ соприкосновеніе. Оно цѣнитъ политическую школу, которая въ общинѣ образуетъ гражданина для государства, и нравственное значеніе установленія, воспитающаго чрезъ любовь и преданность къ ближайшимъ кругамъ истинный патріотизмъ и истинно-консервативный духъ свободы. Только государство, построенное на такихъ основаніяхъ, обезпечено какъ отъ внѣшнихъ бурь, такъ и отъ внутреннихъ потрясеній".

Въ этихъ немногихъ словахъ содержатся главные доводы въ пользу самоуправленія и противъ административной опеки, особенно противъ французской ея формы. Легко замѣтить, что эти доводы идутъ гораздо дальше критики условій мѣстнаго управленія; они имѣютъ въ виду выяснить лучшія условія общегосударственной, національной жизни; при помощи ихъ вопросъ самоуправленія и децентрализаціи возводится на высоту политическую.

Честь первой и сильной критики административной централизаціи съ такой политической точки зрѣнія принадлежитъ Токвилю. Онъ сдѣлалъ ее въ слѣдующихъ краснорѣчивыхъ словахъ:

„Я не могу представить себѣ, чтобы нація могла жить и особенно процвѣтать безъ сильной политической централизаціи. Но я думаю, что централизація административная способна только разслабить (énerver) народы, ей подчиняющіеся, потому что она стремится безостановочно умалить въ нихъ гражданскій духъ. Административная централизація успѣваетъ, правда, соединить въ данную эпоху и въ данномъ мѣстѣ всѣ свободныя силы націи, но она вредитъ воспроизведенію этихъ силъ. Она даетъ націи побѣду въ день битвы, но она уменьшаетъ съ теченіемъ времени ея могущество. Она превосходно можетъ содѣйствовать преходящему величію одного человѣка (Наполеона), но не прочному благоденствію великаго народа" [1]).

Слова и сочиненія Токвиля были первымъ сигналомъ къ критикѣ не только административныхъ порядковъ, установившихся во Франціи, но и тѣхъ формъ политической свободы, образецъ которыхъ долгое время и для всей Европы давала Франція.

§ 8. Франція, въ эпоху революціи, заимствовала отъ Англіи ея представительныя учрежденія, которыя въ свою очередь должны были сдѣлаться всемощнымъ органомъ „народнаго самодержавія", провозглашеннаго на мѣсто самодержавія королевскаго. Быть участ-

¹) Назв. соч., т. I, стр. 105 и слѣд.

никомъ въ этомъ самодержавіи значило обладать политическою свободою. Но долгій опытъ показалъ, что политическая свобода, провозглашенная въ такой формѣ, не обезпечиваетъ ни отъ диктатуры, каковою были правительства Наполеоновъ I и III, ни отъ административнаго самовластія, процвѣтавшаго при Бурбонахъ и Людовикѣ-Филиппѣ, несмотря на существованіе палатъ, ни отъ революцій, произведенныхъ Парижемъ отъ имени всей Франціи [1]). Мало-по-малу раскрылся одинъ изъ главныхъ пороковъ государственной жизни Франціи; подавленное, угнетенное государствомъ, во имя народнаго самодержавія, состояніе общинъ и другихъ мѣстныхъ округовъ, — состояніе, приводившее къ полному упадку гражданскаго духа въ провинціяхъ, къ безграничной диктатурѣ Парижа и къ отсутствію самодѣятельности въ отдѣльныхъ лицахъ и мѣстностяхъ, всего ожидавшихъ отъ центральнаго правительства. Единственнымъ отвѣтомъ на неумѣлость или злоупотребленія послѣдняго были революціи, въ свою очередь истощавшія силы націи и обострявшія взаимныя отношенія политическихъ партій [2]).

Если разочарованіе во французскихъ политическихъ идеалахъ, подъ вліяніемъ историческаго опыта этой страны, было одною изъ причинъ, заставившихъ обратить вниманіе на мѣстное самоуправленіе, то другою причиною, вызвавшею это стремленіе, было болѣе близкое знакомство съ англійскими и американскими государственными учрежденіями. Политическая литература XVIII столѣтія, имѣвшая такое вліяніе на развитіе новыхъ понятій о государствѣ, раскрыла главнымъ образомъ механизмъ парламентскихъ учрежденій Англіи. Въ нихъ искали средства и для обезпеченія политической свободы и для гражданскаго воспитанія націи. Напротивъ, въ XIX столѣтіи предметомъ изученія сдѣлались мѣстныя учрежденія Англіи и Америки. Система этихъ учрежденій, основанныхъ на началѣ самоуправленія, была приведена въ связь съ общимъ политическимъ строемъ этихъ государствъ и объяснена какъ истинное основаніе политической свободы, какъ дѣйствительная школа для гражданскаго воспитанія и, наконецъ, какъ средство постояннаго единенія общества и государства.

Въ этихъ различныхъ отношеніяхъ англійскія мѣстныя учрежденія разсмотрѣны въ знаменитомъ трудѣ Гнейста [3]). Отношеніе

---

[1]) Хорошія замѣчанія относительно этого предмета см. у кн. Васильчикова; назв. соч., т. I, введеніе, стр. XVII и слѣд.

[2]) Главные доводы школы децентрализаторовъ (преимущественно французскихъ) сгруппированы г. Лохвицкимъ; назв. соч., стр. X и слѣд. введенія.

[3]) См. особенно его *Geschichte und heutige Gestalt der englischen Communalverfassung oder des Selfgovernment.*

этихъ установленій къ парламентскому режиму выясняется имъ въ слѣдующихъ словахъ:

„Самодѣятельность имущихъ классовъ въ окружныхъ и общинныхъ собраніяхъ есть жизненное начало (das Lebensprincip) парламентскаго устройства. Начала этого нельзя ни искать, ни найти въ одномъ парламентѣ. Дѣйствительный парламентъ никогда не былъ образцомъ добродѣтели, и простая исторія отношеній партій, людей партіи съ обширными фамильными связями, со всѣми ихъ человѣческими слабостями и распрями, не дозволяетъ не только понять, но и предчувствовать величіе этого государственнаго устройства въ общемъ его развитіи".

Соціальное положеніе Англіи также представляетъ множество темныхъ сторонъ — болѣе, можетъ быть, темныхъ, чѣмъ другія стороны континента Европы. И, несмотря на то, мы видимъ въ этой странѣ высокое развитіе гражданскаго духа, общаго всѣмъ классамъ народонаселенія. Очевидно, что, несмотря на борьбу политическихъ партій, раздѣляющихъ парламентъ, несмотря на соціальную рознь отдѣльныхъ классовъ населенія, въ этой странѣ имѣются условія, воспитывающія человѣка для государства (какъ выражается Гнейстъ) и дающія ему тотъ практическій смыслъ, благодаря которому англійская нація умѣла выходить изъ внутреннихъ и внѣшнихъ затрудненій.

Эти воспитательныя условія содержатся въ системѣ мѣстныхъ учрежденій, построенныхъ на началѣ самоуправленія — selfgovernment. „Selfgovernment", говоритъ Гнейстъ, „означаетъ въ Англіи управленіе округами и общинами по законамъ страны, чрезъ почетныя (безвозмездныя) должности въ высшихъ и среднихъ классахъ населенія, на средства, получаемыя отъ общинно-земельныхъ налоговъ".

Чрезъ такую постоянную и самостоятельную службу государству общество оставалось въ пребывающей связи съ политическою жизнью страны и, наоборотъ, политическія сферы не были оторваны отъ живыхъ силъ общества. Чрезъ это въ самыя дурныя въ общественномъ и политическомъ смыслѣ времена въ Англіи былъ всегда запасъ здоровыхъ силъ, готовыхъ вывести страну изъ затрудненій.

XVIII вѣкъ, вѣкъ парламентскихъ подкуповъ, самой безстыдной борьбы партій, вѣкъ глубокаго соціальнаго разстройства Англіи, былъ однако вѣкомъ, когда этой странѣ удалось развернуть свои силы и доказать свое могущество въ эпоху гигантской борьбы съ Франціею. Гдѣ и какъ воспитались эти силы? Гдѣ вырабатывался практическій смыслъ правящихъ классовъ?

Гнейстъ отвѣчаетъ на это нѣсколькими статистическими данными. Въ концѣ XVIII столѣтія мы находимъ 3.800 мировыхъ судей, со-

стоящихъ въ дѣйствительной службѣ, вдвое столько джентльменовъ, занимающихъ мѣста милиціонныхъ офицеровъ, шерифовъ, помощниковъ лордъ-лейтенантовъ; до 10.000 присяжныхъ въ ассизахъ и вчетверо столько въ четвертныхъ засѣданіяхъ мировыхъ судей; затѣмъ въ 14.000 приходовъ ежегодно мѣняютъ констебля, смотрителя дорогъ, двухъ приходскихъ старостъ, отъ 2 до 4 надзирателей за бѣдными и другихъ вспомогательныхъ должностныхъ лицъ. Это государство покоится на самодѣятельности высшихъ и среднихъ классовъ въ такой мѣрѣ, какую исторически можно найти только въ Римѣ и въ греческихъ республикахъ. Оплаченное чиновничество является здѣсь какъ нѣчто дополнительное и въ размѣрѣ, ограниченномъ необходимымъ (высшіе судьи, финансовое управленіе).

Англійскій парламентъ являлся и является выраженіемъ классовъ, воспитанныхъ на самоуправленіи, въ ежедневномъ и непрерывномъ соприкосновеніи съ дѣлами судебными, полицейскими и хозяйственными, съ вопросами благоустройства, санитарными, школьными и т. д. Запасъ практическихъ знаній, пріобрѣтаемыхъ классами, изъ коихъ обыкновенно избираются представители въ парламентъ, является твердою основою для выработки законовъ, по коимъ управляется страна. Люди, постоянно и самостоятельно примѣняющіе законы, наблюдающіе ихъ дѣйствіе въ самыхъ различныхъ условіяхъ и въ разнообразной обстановкѣ, въ свою очередь могутъ сдѣлаться творцами новыхъ законовъ, вызванныхъ практическими потребностями страны. Такимъ образомъ управленіе не отдѣлено отъ законодательства: послѣднее воспринимаетъ въ себя все практическое и полезное въ той мѣрѣ, въ какой раскрылась польза того или иного начала; первое ставится подъ дѣйствительное, а не фиктивное руководство законовъ, въ которомъ всѣ видятъ выраженіе практическихъ потребностей управленія.

Не забудемъ при этомъ, что вѣковою системою самоуправленія, вѣковымъ и постепеннымъ воспитаніемъ англійскаго общества въ гражданской жизни объясняется, въ значительной мѣрѣ, тотъ постепенный и органическій ростъ англійскихъ учрежденій, тотъ замѣчательный фактъ, что всѣ учрежденія этой страны дѣйствительно развились изъ одного основного типа, выяснившагося еще въ средніе вѣка. На незамѣтныхъ должностяхъ мѣстнаго управленія вырабатывалась та истинно-консервативная сила, которая въ самыя трудныя минуты спасала англійскую „пошлину“ и не допускала радикальнаго измѣненія государственнаго типа.

Въ этомъ отношеніи Англія рѣзко отличается отъ Франціи, гдѣ централизація была орудіемъ для проведенія самыхъ различныхъ

политическихъ системъ и никогда не могла предохранить страну отъ переворотовъ.

Одинъ изъ замѣчательныхъ французскихъ публицистовъ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, одинъ изъ жаркихъ защитниковъ централизаціи, Кормененъ [1]), посвятилъ много страницъ на защиту этой системы (смѣшивая притомъ централизацію политическую съ административною). Но въ числѣ этихъ похвалъ есть такія, которыя могутъ быть обращены противъ этой системы. Указывая, что во Франціи всѣ правительственныя системы держались централизаціей, которая составляла ихъ силу, онъ говоритъ:

„Въ феодальную эпоху централизація служила аристократіи; при короляхъ—монархіи; во времена конвента—равенству; во время консульства—гражданскому порядку; при имперіи—деспотизму; во время реставраціи—министерскому управленію".

Итакъ, она служила кому угодно, чему угодно, обезпечивая временный успѣхъ каждому правительству, но въ то же время подкапывая его основы, пріучая гражданъ къ пассивному повиновенію и убивая въ нихъ всякій гражданскій духъ.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Мѣстныя учрежденія и политическое устройство государства.

§ 9. Поставленная на такую почву, теорія самоуправленія должна была имѣть огромное вліяніе на умы современнаго поколѣнія. Успѣхъ ея можно сравнить съ тѣмъ, какой имѣло въ свое время ученіе Монтескьё, открывшаго Европѣ политическую Англію. Въ наше время Гнейстъ раскрылъ Европѣ Англію административную и показалъ, что въ ней коренятся причины благосостоянія и свободы этой страны. Успѣхъ теоріи самоуправленія былъ облегченъ еще тѣмъ обстоятельствомъ, что примѣненіе ея казалось возможнымъ при самыхъ разнообразныхъ политическихъ условіяхъ. Если возможенъ былъ споръ о томъ, какая форма правленія лучше для даннаго государства, то способы управленія представлялись только вопросомъ удобства, выгоды, а наивыгоднѣйшею системою представлялось именно самоуправленіе.

Такой выводъ и долженъ былъ получиться при разсмотрѣніи вопросовъ управленія съ точки зрѣнія удобствъ въ осуществленіи цѣлей какъ мѣстныхъ жителей, такъ и всего государства. Мѣстные жители сами лучше знаютъ свои интересы и условія своего быта—

[1]) Cormenin, *Droit administratif.*

поэтому они лучше осуществятъ цѣли мѣстныхъ союзовъ; государство можетъ лучше и дешевле осуществить многія изъ своихъ цѣлей, возложивъ ихъ на мѣстныхъ жителей, чѣмъ на своихъ агентовъ, присылаемыхъ въ мѣстность. Такіе афоризмы, конечно, рѣшали дѣло въ пользу возможности самоуправленія при всякихъ формахъ политическихъ.

Эта мысль особенно рѣзко выражена княземъ Васильчиковымъ въ его трудѣ: *О самоуправленіи.* Приводимъ наиболѣе выдающееся мѣсто изъ его разсужденій.

„Самоуправленіе", говоритъ онъ, „должно быть разсматриваемо не какъ орудіе или средство для введенія и поддержанія различныхъ политическихъ вліяній, но какъ особый порядокъ, вовсе чуждый политики, имѣющій свою особую цѣль и свою отдѣльную область дѣйствій. Не въ томъ вопросъ, удобнѣе ли этотъ порядокъ при самодержавіи или при народномъ представительствѣ, при аристократическомъ началѣ или при демократическомъ; но дѣло въ томъ, что при какихъ бы то ни было формахъ правленія, при всякомъ центральномъ правительствѣ представляется цѣлый разрядъ дѣлъ, коимъ не можетъ непосредственно завѣдывать никакое правительство, и который, поэтому, долженъ быть поручаемъ или агентамъ администраціи, опредѣляемымъ и смѣняемымъ по усмотрѣнію начальства, или же тѣмъ самымъ жителямъ, до которыхъ эти дѣла непосредственно касаются—земскимъ людямъ".

§ 10. Вотъ мысль, въ свое время распространенная и основательность которой теперь предстоитъ разсмотрѣть. Если бы, повторяемъ, смыслъ самоуправленія состоялъ только въ томъ, что при этой системѣ различныя цѣли мѣстныхъ союзовъ и самого государства могутъ быть осуществлены лучше, чѣмъ при системѣ противоположной, то вышеприведенныя разсужденія могли бы разсчитывать на полный успѣхъ, и оставалось бы только удивляться, почему въ иныхъ государствахъ такъ долго держалась и держится система противоположная.

Но для полнаго объясненія дѣла мы должны остановиться на одной цѣли государственной администраціи, о которой обыкновенно не говорятъ изслѣдователи вопросовъ мѣстнаго управленія, но которая имѣетъ весьма существенное значеніе для формъ управленія. Государственная администрація, со всѣми ея органами, есть не только средство для улучшенія путей сообщенія и санитарныхъ условій, для распространенія просвѣщенія и общественнаго призрѣнія, для раскладки и собиранія податей и т. д. Она, кромѣ того, есть средство для обезпеченія господства данной государственной власти надъ всѣми слоями и элементами народа и поддержанія даннаго государ-

ственнаго порядка, т.-е. опредѣленной формы правленія. Эта цѣль администраціи не высказывается въ уставахъ и регламентахъ установленій, но она лежитъ въ самомъ существѣ дѣла.

Какъ и при помощи какихъ орудій господствуетъ данная власть— это другой вопросъ; но въ каждомъ данномъ случаѣ онъ рѣшается согласно съ общимъ политическимъ строемъ государства, а не особо отъ него. Вотъ почему, какія бы выгоды ни представляло самоуправленіе съ точки зрѣнія „осуществленія разныхъ цѣлей", онѣ, въ извѣстной мѣрѣ, оставляются въ сторонѣ, если того требуютъ политическія цѣли даннаго государства. Вотъ почему, наконецъ, формы управленія такъ тѣсно связаны съ началомъ общаго государственнаго устройства и являются логическимъ его послѣдствіемъ. Примѣры всѣхъ европейскихъ государствъ, начиная съ Англіи, служатъ тому яснымъ доказательствомъ.

§ 11. Несмотря на все разнообразіе формъ управленія, всѣ онѣ одинаково могутъ быть объяснены этимъ элементарнымъ фактомъ.

Обращаясь прежде всего къ отечеству самоуправленія, къ Англіи, мы менѣе всего можемъ объяснить англійскій selfgovernment стремленіемъ „мѣстныхъ жителей" завѣдывать „мѣстными дѣлами" по причинѣ лучшаго пониманія этими жителями „мѣстныхъ условій, пользъ и нуждъ". Являясь теоретическимъ оправданіемъ selfgovernment'a, эти соображенія не могутъ быть признаны истинною причиною развитія и существованія этой формы управленія. Жизненная и бытовая сила, породившая самоуправленіе въ Англіи, есть аристократія и джентри этой страны, давно уже держащая въ своихъ рукахъ власть политическую. Selfgovernment является, съ одной стороны, орудіемъ господства высшихъ и зажиточныхъ классовъ, а съ другой—могущественнымъ средствомъ обезпеченія ихъ каждодневнаго и постояннаго участія въ государственномъ управленіи. Если тысячи лицъ изъ англійской джентри принимаютъ на себя безвозмездныя и трудныя обязанности мировыхъ судей, коронеровъ и шерифовъ, то это усердіе объясняется не только разумнымъ пониманіемъ мѣстныхъ интересовъ и условій ихъ осуществленія, но прежде всего сознаніемъ, что чрезъ дѣйствующую на мѣстахъ джентри обезпечивается сила англійскаго государства и, съ другой стороны—политическое значеніе правящаго класса въ его отношеніяхъ къ центральному правительству. Предположимъ, что система англійскаго самоуправленія исчезла, и мѣстныя должности, которыми такъ гордится Англія, уничтожены и замѣнены какими-нибудь правительственными должностями. Сдѣлавъ такое предположеніе, мы предусмотримъ и его прямыя послѣдствія, которыя прежде всего будутъ состоять въ томъ,

что первенствующій классъ англійскаго государства лишится своего господствующаго положенія на мѣстахъ и главной основы для своего вліянія въ общегосударственномъ управленіи,—иначе говоря, мы увидимъ, что форма англійскаго государства измѣнится въ самомъ ея существѣ. Этотъ результатъ будетъ имѣть первенствующее значеніе въ глазахъ господствующихъ классовъ Англіи, а никакъ не то обстоятельство, что при иной системѣ управленія мѣстные интересы будутъ завѣдываться, можетъ быть, хуже.

Затѣмъ, разсматривая значеніе разныхъ учрежденій англійскаго самоуправленія, нельзя не замѣтить, что характеръ и свойство этой системы опредѣляется вовсе не тѣмъ, что завѣдываніе разными дѣлами мѣстнаго благоустройства и хозяйства предоставлено выборнымъ управамъ, но тѣмъ, что административно-судебная власть сосредоточена въ рукахъ мировыхъ судей и ихъ съѣздовъ. Иначе говоря, существо англійскаго самоуправленія должно искать не въ установленіяхъ по части общественнаго призрѣнія и здравія, народнаго образованія и путей сообщенія, а въ томъ, что правительственная судебно-полицейская власть сосредоточена въ рукахъ лицъ, взятыхъ изъ мѣстнаго джентри. Должностныя лица, вродѣ мировыхъ судей и шерифовъ, формально назначаемыя короной, въ дѣйствительности суть органы господствующаго класса, вліяніе котораго обезпечивается именно системою правительственнаго назначенія.

Писатели, указывающіе, что въ новой системѣ завѣдыванія общественнымъ призрѣніемъ, народнымъ образованіемъ, полиціею и т. д. отведено порядочное мѣсто бюрократическому началу и вліянію министерствъ, справедливо замѣчаютъ, что, несмотря на эту новизну, Англія будетъ предохранена отъ административной централизаціи, пока контролирующая власть и судебно-полицейскія права мировыхъ судей и ихъ съѣздовъ останутся въ своей силѣ. Но что такое эти права, какъ не средство господства даннаго класса общества, обезпечивающее ему вліяніе на мѣстѣ въ центрѣ?

Такимъ образомъ, примѣръ Англіи показываетъ намъ, что понятіе самоуправленія есть прежде всего понятіе политическое, опредѣляемое степенью участія общества не только въ административныхъ дѣлахъ мѣстности, но и въ общегосударственномъ управленіи. Въ Англіи самоуправленіе есть одинъ изъ видовъ политической дѣятельности одного и того же класса, фактически держащаго въ своихъ рукахъ государственную власть. Отдѣлить учрежденіе англійскаго самоуправленія отъ самоуправленія политическаго столь же невозможно, какъ отдѣлить дѣятельность рукъ отъ дѣятельности головы.

Что въ федеративныхъ республикахъ, каковы Швейцарія

и Сѣверо-Американскіе штаты, мѣстное самоуправленіе тѣсно связано съ общими формами государства — это едва ли требуетъ пространныхъ доказательствъ. На формахъ политическаго и административнаго устройства этихъ государствъ до сихъ поръ можно изучать исторію ихъ образованія и взаимное отношеніе частей, изъ которыхъ они образовались. Федеративное начало, проведенное снизу вверхъ, обезпечивается какъ въ политическихъ отношеніяхъ кантоновъ и штатовъ къ центральному правительству, такъ и въ административныхъ отношеніяхъ штатовъ и кантоновъ къ округамъ, графствамъ и общинамъ. Мѣстное самоуправленіе является здѣсь не только способомъ лучшаго удовлетворенія мѣстныхъ интересовъ, но и орудіемъ практическаго примѣненія начала народовластія въ кругу дѣлъ, непосредственно касающихся народа въ его ежедневной жизни [1]).

Серьезнымъ противорѣчіемъ вышесказанному является, повидимому, примѣръ Франціи, гдѣ, при широкомъ развитіи демократическихъ началъ, мы видимъ сильное развитіе административной централизаціи, лишь нѣсколько ослабленной въ наши дни.

Объясненіе этого видимаго противорѣчія кроется въ самыхъ понятіяхъ о народѣ, демократіи и народномъ самодержавіи въ томъ видѣ, какъ они установились во Франціи. И литература XVIII вѣка и революціонныя теоріи 1789 года остановились на понятіи „народъ" съ чисто политической его стороны, т.-е. какъ на субъектѣ верховныхъ правъ, принадлежащихъ ему неотъемлемо и неотчуждаемо. Въ качествѣ такого субъекта, народъ долженъ представлять одно нераздѣльное цѣлое, воля котораго выражается чрезъ имъ установленное центральное правительство. Послѣднему должны быть даны всѣ средства господствовать надъ отдѣльными частями французской націи. По отношенію къ этимъ частямъ народъ, или то, что дѣйствовало во Франціи подъ именемъ народа, столь же ревниво охранялъ свои верховныя права, какъ и абсолютный монархъ. Если прибавить къ этому стремленіе разрушить всѣ остатки феодальной эпохи, побудившее національное собраніе отмѣнить прежнее историческое дѣленіе на провинціи

---

[1]) „La liberté communale découle donc, aux Etats-Unis, du dogme même de la souverainité du peuple". Токвиль, назв. соч., т. I, стр. 77.

„Je crois les institutions provinciales utiles à tous les peuples; mais aucun ne me semble avoir un besoin plus réel de ces institutions que celui dont l'état social est démocratique. Dans une aristocratie, on est toujours sûr de maintenir un certain ordre au sein de la liberté. Les gouvernants ayant beaucoup à perdre, l'ordre est d'un grand intérêt pour eux. On peut dire également que dans une aristocratie le peuple est à l'abri des excès du despotisme, parce qu'il se trouve toujours des forces organisées prêtes à résister au despote. Une démocratie sans institutions provinciales ne possède aucune garantie contre de pareils maux". Тамъ же, стр. 115.

и замѣнить его искусственнымъ на департаменты; стремленіе всѣхъ политическихъ партій, достигшихъ власти, устранить возможность сопротивленія своей политикѣ на мѣстахъ; недовѣріе ко всякому проявленію мѣстной самостоятельности, напоминавшей времена сословныхъ „провинціальныхъ чиновъ“,—то намъ понятно будетъ, почему даже революціонное правительство не организовало мѣстнаго самоуправленія.

Согласно своимъ принципамъ, оно не могло отказать „народу“ въ правѣ избирать своихъ администраторовъ. Но это право уступалось „народу“ въ цѣломъ его составѣ, а не мѣстному населенію, во имя мѣстныхъ его интересовъ. Поэтому „администраторамъ“ заботливо напоминали объ ихъ подчиненномъ положеніи относительно представителей народной воли, т.-е. центральныхъ властей.

По конституціи 1791 года „представителями народа“ являются законодательное собраніе и король. Они выражаютъ и осуществляютъ волю націи, единую и нераздѣльную. Затѣмъ въ каждомъ департаментѣ установлена высшая и въ каждомъ округѣ подчиненная администрація, избираемая народомъ. Но администраторамъ заботливо напоминается, что ихъ должность не имѣетъ значенія представительства, и что они суть агенты, избранные на срокъ народомъ для исполненія административныхъ обязанностей, подъ надзоромъ и властью короля.

Въ такихъ искусственныхъ единицахъ, какъ департаменты и округи, вновь созданные учредительнымъ собраніемъ, конечно, не могло быть рѣчи о мѣстномъ представительствѣ. Но была единица, за которою, несмотря на всѣ искусственныя представленія о народѣ и соотвѣтственныя ему подраздѣленія страны, не могли не быть признаны собственные ея интересы и право осуществлять ихъ. Такою единицею явилась община (la commune). Названіе это было безразлично приложено какъ къ городамъ, такъ и къ селамъ, и значеніе его было опредѣлено въ слѣдующихъ словахъ:

„Французскіе граждане, разсматриваемые съ точки зрѣнія мѣстныхъ отношеній, возникающихъ изъ ихъ соединеній въ городѣ и въ извѣстныхъ деревенскихъ округахъ, образуютъ общины“.

Затѣмъ „гражданамъ“, разсматриваемымъ „съ этой точки зрѣнія“, дано право избирать на срокъ должностныхъ лицъ (officiers municipaux), которымъ поручается завѣдываніе собственными дѣлами (les affaires particulières) общины. Этимъ должностнымъ лицамъ, прибавляетъ конституція, могутъ быть поручены нѣкоторыя дѣла общегосударственнаго интереса.

Итакъ, во взглядахъ, выразившихся на самой зарѣ революціоннаго движенія, достаточно опредѣлилось отношеніе государства и представляемаго имъ самодержавнаго народа къ мѣстности. Практическое

приложеніе не соотвѣтствовало, правда, существу принципа. Формы мѣстнаго управленія не удовлетворяли мѣстнымъ интересамъ, несмотря на выборный характеръ должностей, и не обезпечивали права власти центральной, несмотря на право надзора и даже опеки, ей предоставленной. Но мы можемъ, шагъ за шагомъ, слѣдить за развитіемъ принципа, пока онъ не получилъ полнаго для себя выраженія въ административной системѣ Наполеона I, сдѣлавшейся затѣмъ удобнымъ орудіемъ въ рукахъ всѣхъ правительствъ, смѣнявшихся во Франціи въ теченіе нынѣшняго столѣтія.

Нѣтъ нужды въ болѣе подробныхъ доказательствахъ, что французская административная система соотвѣтствуетъ основнымъ политическимъ началамъ этой страны, и что административная централизація является орудіемъ примѣненія этихъ началъ.

Въ заключеніе нельзя не упомянуть объ административной реформѣ въ Пруссіи, совершившейся въ наши дни. Уѣздная и провинціальная реформа 1872 и 1875 годовъ имѣла цѣлью организовать мѣстныя учрежденія на началахъ самоуправленія. Но это стремленіе, въ свою очередь, было вызвано политическими мотивами, какъ объ этомъ ясно свидѣтельствуютъ напечатанные документы. Для пониманія этихъ мотивовъ необходимо припомнить, что до 1848 года Пруссія была монархіею абсолютною, и все управленіе соотвѣтствовало основному началу этого государственнаго устройства. События 1848 года измѣнили политическій строй Пруссіи, но административная ея система оставалась почти безъ перемѣны до 1872 года, т.-е. въ теченіе 24 лѣтъ. Въ этомъ году ландтагу былъ предложенъ проектъ новаго уѣзднаго устройства. Докладчикъ парламентской комиссіи, д-ръ Фриденталь, разъясняя палатѣ депутатовъ значеніе предполагаемой реформы, высказалъ, между прочимъ, слѣдующія соображенія, которыя полезно привести здѣсь дословно.

„Прежде всего", говорилъ онъ, „бросается въ глаза, что законопроектъ, вамъ предложенный, идетъ гораздо дальше того, что обыкновенно называютъ уѣзднымъ устройствомъ, что онъ стремится регулировать отношенія во всемъ государственномъ порядкѣ. Неопровержимъ тотъ фактъ, что учрежденія нашего управленія выросли на почвѣ абсолютнаго государства, что они были орудіями абсолютнаго государства, получившаго отъ нихъ свой бюрократическій характеръ, и что, когда мы ввели къ себѣ конституціонныя учрежденія почти непосредственно [1]), эти внутреннія орудія абсолютнаго государства остались и во многихъ существенныхъ отношеніяхъ пребываютъ нетронутыми и теперь. Что отсюда должно было возникнуть

[1]) Т.-е. безъ переходныхъ и приготовительныхъ мѣръ.

препятствующее развитію цѣлаго государства противорѣчіе — я хотѣлъ бы такъ выразиться—между стилемъ внѣшней стороны государственнаго зданія и внутренняго его устройства, что фасадъ имѣетъ совершенно иную структуру, чѣмъ внутреннія стѣны,—это также фактъ, который никто отрицать не будетъ".

„Законъ, предложенный вамъ, мм. гг., имѣетъ, по моему мнѣнію, задачу дать нашимъ административнымъ установленіямъ структуру, соотвѣтствующую духу нашего конституціоннаго государства".

Дѣйствительно, новые законы были предназначены не только для того, чтобы улучшить порядокъ завѣдыванія разными предметами мѣстнаго управленія, но и для того, чтобы построить всю административную систему на новыхъ основаніяхъ, отличныхъ отъ принциповъ сословно-бюрократическаго государства.

§ 12. Изъ тѣсной связи началъ политическаго устройства каждаго государства съ его административной системой нельзя не вывести заключенія, что понятіе самоуправленія есть понятіе политическое.

Нѣтъ ничего безплоднѣе, какъ искать для самоуправленія какую-либо особую почву и стараться построить эту систему путемъ тщательнаго разграниченія интересовъ мѣстныхъ и государственныхъ.

Мысль обосновать систему самоуправленія при помощи идеи „мѣстности", имѣющей свои интересы, отличные отъ интересовъ государственныхъ, является весьма привлекательною, но едва ли приложимою къ практическому рѣшенію вопросовъ.

„Надо вспомнить", говоритъ князь Васильчиковъ, горячій сторонникъ этой мысли, „что во всѣхъ странахъ и у всѣхъ народовъ, кромѣ высшихъ государственныхъ и династическихъ интересовъ, есть еще много другихъ скромныхъ нуждъ и пользъ, которыя должны быть удовлетворены на мѣстахъ, по мѣстнымъ соображеніямъ и мѣстнымъ свѣдѣніямъ и совершенно независимо отъ политическихъ цѣлей и видовъ; ставить починку мостовъ, исправленіе дорогъ, призрѣніе бѣдныхъ, продовольствіе голодныхъ въ зависимость отъ того же начальства, которое объявляетъ войну, заключаетъ трактаты, издаетъ законы и заправляетъ финансами, значитъ смѣшивать два дѣйствія, требующія совершенно различныхъ способностей; отъ этого смѣшенія происходитъ, что во всѣхъ централизованныхъ государствахъ мѣстные интересы приносятся въ жертву общимъ и совершенно теряются изъ виду. Самоуправленіе, въ томъ смыслѣ, какъ разумѣютъ это въ Англіи и въ Америкѣ, имѣетъ то преимущество, что выдѣляетъ внутреннее управленіе изъ сферы политики, и потому-то оно и стоитъ въ сознаніи этихъ народовъ выше всѣхъ временныхъ, слу-

чайныхъ, одностороннихъ взглядовъ партій и въ сторонѣ отъ ихъ шумныхъ и смутныхъ словопреній".

Начнемъ съ различенія „высшихъ государственныхъ задачъ" и пользъ и нуждъ мѣстнаго населенія. Для опредѣленія круга послѣднихъ и выдѣленія „внутренняго управленія" изъ „сферы политики" весьма трудно найти надежный масштабъ, потому что „политика" неизбѣжно примѣшивается къ очень многимъ „пользамъ и нуждамъ", несмотря на кажущуюся ихъ „скромность".

Исходною точкою для опредѣленія мѣстныхъ пользъ и нуждъ можетъ быть принятъ кругъ интересовъ, непосредственно, такъ сказать, вытекающихъ изъ факта общенія извѣстной массы людей, на опредѣленномъ, болѣе или менѣе ограниченномъ пространствѣ земли. Этими интересами являются прежде всего хозяйственныя пользы и нужды. Но и это понятіе опредѣлитъ кругъ дѣятельности мѣстныхъ союзовъ только въ томъ случаѣ, если мы возьмемъ его въ наиболѣе тѣсномъ смыслѣ. Завѣдываніе имуществомъ, принадлежащимъ общинѣ или иному мѣстному союзу, содержаніе улицъ и дорогъ, не имѣющихъ общегосударственнаго значенія, устройство благотворительныхъ учрежденій и больницъ, сооруженіе водопроводовъ и устройство освѣщенія—таковы предметы, которые безъ особаго затрудненія могутъ быть признаны вопросами чисто мѣстнаго интереса. Если мы прибавимъ къ этому право раскладки государственныхъ налоговъ и установленія сборовъ, необходимыхъ на мѣстныя потребности, то кругъ „мѣстныхъ задачъ" будетъ приблизительно исчерпанъ.

Но какъ только мы выйдемъ за эти предѣлы и коснемся предметовъ, которые обыкновенно желаютъ видѣть въ кругу мѣстныхъ задачъ,—намъ трудно будетъ провести границу между государственными и мѣстными.

Таково, во-первыхъ, народное образованіе. Вопросъ о народномъ образованіи не можетъ быть поставленъ въ кругъ чисто мѣстныхъ задачъ, рѣшаемыхъ для себя и по своему усмотрѣнію отдѣльными союзами. Народное образованіе не есть потребность такого-то уѣзда или города: оно есть потребность общегосударственная, удовлетвореніе которой нуждается въ извѣстномъ общемъ планѣ, касающемся количества школъ, опредѣленія школьнаго возраста, предметовъ преподаванія и т. д. Тамъ, гдѣ существуетъ система обязательнаго образованія, оно возникло вовсе не изъ того, что „мѣстные жители" нуждаются въ просвѣщеніи, а изъ того, что государству необходимо, чтобы по возможности всѣ граждане достигали опредѣленнаго уровня образованія. Этотъ предметъ ввѣряется мѣстному управленію потому, что выполненіе такой задачи

на мѣстахъ представляетъ больше удобствъ и нуждается въ содѣйствіи мѣстныхъ обществъ.

Въ такія же условія поставлены части санитарная и продовольственная. Обезпеченіе народнаго здравія и продовольствія никакъ не можетъ быть выдѣлено изъ круга задачъ, составляющихъ предметъ государственнаго управленія, въ виду вліянія санитарныхъ и продовольственныхъ условій на положеніе не только данной мѣстности, но и цѣлой страны, по необходимой связи ея частей. Государство не можетъ оставаться равнодушнымъ къ заразѣ, проявившейся хотя бы только въ отдѣльной мѣстности; оно не можетъ оставить безъ вниманія голодъ, свирѣпствующій хотя бы только въ нѣсколькихъ уѣздахъ. Нельзя, наконецъ, не указать на очень важный предметъ и видную потребность мѣстнаго населенія— безопасность. Обезпеченіе безопасности есть насущная и непрерывная потребность каждаго, но вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ извѣстно, нигдѣ оно не исключается изъ предметовъ государственнаго управленія, и полицейская функція всегда останется функціею государственною. Поэтому различіе между политическими и административными задачами государства не тождественно съ различіемъ между государственными и общественными цѣлями: задачи политическія и административныя одинаково суть задачи государственныя.

§ 13. Разсматривая, затѣмъ, предметы вѣдомства органовъ самоуправленія, тамъ, гдѣ оно существуетъ, мы легко замѣтимъ, что характеристическою чертою этой системы является призваніе мѣстнаго населенія къ завѣдыванію задачами государственнаго свойства. Таковъ именно характеръ самоуправленія въ Англіи.

Гнейстъ, обобщая данныя англійскаго законодательства, опредѣляетъ кругъ мѣстныхъ задачъ слѣдующими чертами. Государство, говоритъ онъ, переноситъ свои права на учрежденія мѣстнаго управленія:

1. Изъ сферы гражданскаго правосудія переданы въ графства: рѣшеніе вопросовъ факта присяжными по гражданскимъ дѣламъ, приведеніе въ дѣйствіе постановленій королевскаго суда чрезъ управленіе шерифа; покрытіе издержекъ мѣстной юстиціи изъ налоговъ графства (county-rate) и выдачами шерифа.

2. Изъ сферы уголовнаго правосудія и полиціи переданы въ графства: предварительныя опредѣленія объ уголовномъ преслѣдованіи, постановленныя или большимъ (обвинительнымъ) судомъ присяжныхъ, или коронеромъ (coroners inquest); постановленіе обвинительныхъ или оправдательныхъ приговоровъ малымъ судомъ присяжныхъ (jury); низшая уголовно-судебная власть, власть судебно-

полицейская, слѣдственная и высшая административная полиція, предоставленныя мировымъ судьямъ; низшія дѣла полицейскаго управленія, предоставленныя констеблямъ и частью приходскимъ старостамъ, смотрителямъ за бѣдными и дорожнымъ смотрителямъ; наконецъ, покрытіе издержекъ по уголовнымъ преслѣдованіямъ низшему уголовному правосудію и полиціи изъ мѣстныхъ налоговъ.

3. Городамъ, имѣющимъ муниципальное устройство [1]), переданы приблизительно въ одинаковомъ объемѣ уголовная юстиція и полиція, въ связи съ завѣдываніемъ городскимъ имуществомъ; дѣла эти отправляются мэрами, мировыми судьями, большимъ и малымъ жюри, констеблями; въ городахъ, составляющихъ, по особымъ привилегіямъ, самостоятельное графство (county corporate), имѣются особые шерифы и своя милиція.

4. Изъ области военнаго управленія переданы въ графства: постановленіе опредѣленнаго количества милиціонеровъ, назначеніе офицеровъ и образованіе комиссіи для управленія воинскими дѣлами,—обязанности, возлагаемыя на лордовъ-лейтенантовъ и ихъ помощниковъ (deputy lieutenants); устройство цейхгаузовъ и нѣкоторыя дополнительныя выдачи изъ мѣстныхъ налоговъ; завѣдываніе воинскимъ постоемъ и подводною повинностью чрезъ констеблей.

5. Изъ области церковнаго управленія на приходы возложены: поддержаніе церковныхъ зданій, доставленіе матеріальныхъ средствъ для богослуженія, хозяйственное управленіе церковнымъ имуществомъ и полиція богослуженія,—обязанности, возлагаемыя на церковныхъ старостъ (church-wardens). Издержки по управленію покрываются церковнымъ налогомъ (church-rate).

6. Изъ области полиціи благосостоянія приходамъ и ихъ союзамъ (unions) передано общественное призрѣніе, въ видѣ занятія работами бѣдныхъ, способныхъ къ труду, и вспомоществованія натурой и деньгами лицамъ, къ труду неспособнымъ. Эти обязанности возложены на смотрителей за бѣдными (overseers), на управу (board), вѣдающую общественнымъ призрѣніемъ въ предѣлахъ союза и состоящую изъ выборныхъ попечителей (guardians) и мѣстныхъ мировыхъ судей. Къ этому присоединяется персоналъ назначенныхъ инспекторовъ на жалованьи. Издержки покрываются налогомъ въ пользу бѣдныхъ (poor-rate), который является самымъ значительнымъ

---

[1]) Не всѣ англійскіе города (boroughs) имѣютъ самостоятельное городское устройство, выдѣляющее ихъ изъ графствъ. Таковыми признаются города, къ коимъ примѣненъ муниципальный актъ 1835 года. Число ихъ свыше 200. Они имѣютъ особый городской совѣтъ, мэра, своихъ мировыхъ судей и составляютъ самостоятельные хозяйственные, административные, полицейскіе и судебные округа. Прочіе города имѣютъ лишь нѣкоторыя изъ общегородскихъ установленій.

изъ мѣстныхъ налоговъ. Контроль надъ управленіемъ принадлежитъ мѣстнымъ мировымъ судьямъ и особому центральному учрежденію по мѣстнымъ дѣламъ (local-government-board).

7. Изъ области полиціи здравія и строительной на приходы и ихъ союзы возложены какъ денежные расходы, такъ и личная служба, отправляемая приходскими должностными лицами, мировыми судьями и новообразованными управами (boards).

8. Содержаніе общественныхъ мостовъ возложено на графства, въ коихъ этимъ дѣломъ завѣдуютъ мировые судьи, съ возложеніемъ издержекъ на счетъ налоговъ графства; содержаніе дорогъ возложено на приходы и ихъ союзы, дѣйствующіе чрезъ дорожныхъ смотрителей (surveyors of highways), состоящихъ подъ контролемъ мировыхъ судей. На содержаніе дорогъ опредѣленъ особый налогъ.

9. По законамъ 1870 и 1876 гг. [1]), начальное народное образованіе ввѣрено школьнымъ округамъ и образуемымъ въ случаѣ нужды союзамъ округовъ. Тамъ и здѣсь завѣдываніе этимъ дѣломъ ввѣрено выборнымъ школьнымъ совѣтамъ, дѣйствующимъ подъ контролемъ комитета тайнаго королевскаго совѣта по дѣламъ образованія.

10. Съ вышеизложенными обязанностями соединяются: 1) обязанности по раскладкѣ, взиманію и употребленію мѣстныхъ налоговъ на цѣли, указанныя закономъ, и отчетность по этимъ предметамъ; обязанности эти возлагаются на приходскихъ и союзныхъ должностныхъ лицъ; 2) обязанности мировыхъ судей разрѣшать дѣла по жалобамъ и искамъ, вызваннымъ неправильностями въ мѣстномъ управленіи и въ завѣдываніи податями; 3) учрежденіе по графствамъ оцѣночныхъ комиссій для раскладки прямыхъ государственныхъ налоговъ (налогъ поземельный, подорожный и друг.).

Разсматривая эти предметы вѣдомства англійскаго самоуправленія, легко замѣтить, что, исключивъ изъ нихъ задачи государственнаго характера, мы уничтожимъ мысленно все то, что отличаетъ эту систему, что даетъ ей смыслъ и жизнь и наконецъ то, что опредѣляетъ характеръ самого англійскаго государства въ его основныхъ чертахъ.

§ 14. Если системою самоуправленія можетъ быть названа такая система внутренняго управленія, при которой государство передаетъ нѣкоторыя изъ своихъ задачъ въ руки мѣстнаго населенія, то изъ этого слѣдуетъ, что они должны дѣйствовать на правахъ государственныхъ властей.

[1]) Законъ 9 августа 1870 г., носящій названіе: „An Act to provide for public Elementary Education in England and Wales“. Законъ 15 августа 1876 года, называющійся „An Act to make further provision for Elementary Education“.

Самоуправленіе есть одна изъ формъ управленія, а управлять нельзя иначе, какъ при помощи административныхъ актовъ, обязательныхъ для жителей.

Органы самоуправленія являются мѣстными властями, въ рукахъ которыхъ сосредоточивается право обязательныхъ распоряженій, принятія, въ случаѣ необходимости, мѣръ принудительныхъ, власть полицейская и, въ извѣстной мѣрѣ, карательная. Само собою разумѣется, что они отправляютъ эту власть на основаніи законовъ и подъ условіемъ отвѣтственности за ихъ нарушеніе. Но они дѣйствуютъ какъ органы государства, пользуясь данными отъ него полномочіями [1]).

Въ предоставленіи органамъ самоуправленія власти распоряженія, приказа и, въ необходимыхъ случаяхъ, принужденія, состоитъ характеристическая черта этой системы, безъ которой она не можетъ носить названія системы самоуправленія.

Государство можетъ выдѣлить въ пользу мѣстныхъ единицъ разныхъ названій и размѣровъ (города, округи, уѣзды и т. д.) многочисленные предметы, которыми оно не считаетъ нужнымъ вѣдать чрезъ собственныхъ своихъ агентовъ или по которымъ оно считаетъ полезнымъ содѣйствіе мѣстнаго населенія. Оно можетъ предоставить мѣстнымъ обществамъ, въ кругу этихъ предметовъ, полную самостоятельность, ограничивъ право государственнаго надзора случаями самой очевидной необходимости. Но если органы этого общественнаго управленія должны будутъ обращаться къ органамъ правительства во всѣхъ случаяхъ, когда необходимъ актъ **власти**, для приведенія въ дѣйствіе какого-либо распоряженія или для устраненія препятствія къ такому исполненію — они не будутъ органами **самоуправленія**.

Имъ можетъ быть предоставлено право установленія мѣстныхъ сборовъ, но, въ случаѣ необходимости взысканія недоимокъ, они обязаны будутъ обращаться къ содѣйствію мѣстной полиціи; они могутъ быть призваны къ попеченію о народномъ здравіи, но безъ права преслѣдовать и пресѣкать нарушенія устава по этому предмету; имъ можетъ быть предоставлено попеченіе о путяхъ сообщенія, но безъ права принимать принудительныя мѣры къ исправленію дорогъ.

Поставленные въ такіе предѣлы, органы общественнаго управленія займутъ среднее мѣсто между частными установленіями, каковы акціонерныя компаніи, благотворительныя и другія общества съ одной, и правительственныя установленія съ другой стороны.

---

[1]) См. ниже, приложеніе къ этой главѣ, объ англійскихъ мировыхъ судьяхъ.

Они не будутъ установленіями частными, потому что главнѣйшіе предметы ихъ дѣятельности будутъ взяты изъ круга предметовъ государственнаго управленія (народное продовольствіе, здравіе, образованіе, торговля, промышленность, пути сообщенія и т. д.). Но они не будутъ и установленіями правительственными, такъ какъ способъ и порядокъ ихъ дѣйствія будетъ тождественъ съ условіями частной инициативы.

Во всякомъ случаѣ, они не явятся совокупностью установленій, чрезъ которыя государственная власть проводитъ свои мѣры и на которыя опирается ея могущество. Дѣйствительная власть по предметамъ мѣстнаго управленія по-прежнему будетъ сосредоточиваться въ рукахъ правительственныхъ агентовъ, назначенныхъ центральною властью, или, по ея полномочію, мѣстными ея представителями. Выборныя же установленія, съ точки зрѣнія ихъ отношенія къ государственному управленію, должны удовлетворять цѣлямъ троякаго рода:

1. Они даютъ возможность мѣстнымъ обществамъ завѣдывать своими пользами и нуждами, выдѣленными по закону изъ круга общегосударственныхъ задачъ и признанныхъ за интересы мѣстные.

2. Они являются вспомогательнымъ для государства средствомъ въ выполненіи разныхъ операцій финансоваго управленія, которыя не могутъ быть приняты на себя ни центральнымъ, ни мѣстнымъ правительствомъ (раскладка налоговъ и повинностей).

3. Они восполняютъ дѣятельность государства въ кругу попеченія о народномъ благосостояніи (попеченіе о народномъ здравіи, образованіи и т. д.).

Во всѣхъ этихъ отношеніяхъ органы общественнаго управленія являются установленіями добавочными, восполняющими дѣятельность нормальныхъ органовъ государства, или же вѣдаютъ такими предметами, которые государство выдѣлило изъ круга своихъ попеченій. Но оно чрезъ это не основываетъ системы самоуправленія, всегда предполагающей тождество органовъ общественнаго и государственнаго управленія на мѣстахъ.

§ 15. Съ этой точки зрѣнія должно разсматривать систему внутренняго управленія въ государствахъ, сохраняющихъ, вслѣдствіе историческихъ и политическихъ условій, систему централизаціи. Эта точка зрѣнія, прежде всего, примѣнима къ абсолютнымъ монархіямъ.

Формы управленія, свойственныя абсолютнымъ монархіямъ, суть формы управленія бюрократическаго, примѣняемыя ко всему, что признается интересомъ государственнымъ, и вездѣ, гдѣ это требуется для обезпеченія существующей формы правленія.

Этотъ фактъ является прямымъ послѣдствіемъ самаго процесса установленія абсолютныхъ монархій, намъ извѣстныхъ. Абсолютная монархія, разсматриваемая съ точки зрѣнія ея историческаго значенія, повсемѣстно являлась формою, въ которой новоевропейскіе народы искали исхода изъ территоріальнаго и политическаго раздробленія и способа обезпеченія возникавшихъ общенаціональныхъ интересовъ. Иначе говоря, абсолютная монархія была формою новаго государства, соотвѣтствующею первымъ требованіямъ національнаго единства. Въ этомъ смыслѣ она можетъ быть противопоставлена политическимъ формамъ прежняго времени.

На западѣ Европы абсолютная монархія совершила территоріальное объединеніе странъ, политически раздробленныхъ въ феодальную эпоху.

Чрезъ нее совершилось сосредоточеніе политической власти, прежде раздѣленной между могущественными вассалами безсильной короны.

Она явилась первою представительницею общихъ интересовъ націи, сознаніе которыхъ не возникало еще въ феодальныхъ владѣніяхъ, гдѣ правящая власть дѣйствовала въ кругу чисто мѣстныхъ интересовъ, понимаемыхъ притомъ съ точки зрѣнія вотчинной.

Это троякое значеніе абсолютной монархіи объясняетъ какъ процессъ утвержденія ея могущества, такъ и кругъ тѣхъ интересовъ, осуществленіе которыхъ она возлагала на своихъ агентовъ.

Процессъ объединенія государства въ отношеніи политическомъ сопровождался постепенною замѣною должностныхъ лицъ и властей феодальнаго управленія королевскими должностными лицами, мало-по-малу вытѣснявшими прежніе правящіе классы изъ областей суда и управленія. Иначе говоря, централизація административная, какъ мы сказали выше, явилась подспорьемъ и орудіемъ централизаціи политической. Нѣкоторыя старыя права были, правда, оставлены за привилегированными сословіями, а именно: извѣстная доля патримоніальной юстиціи и вотчинной полиціи. Но независимо отъ довольно тѣсныхъ этихъ правъ, послѣднія не имѣли серьезнаго политическаго значенія и служили даже подспорьемъ власти центральной, вслѣдствіе тѣсной связи, установившейся постепенно между королевскою властью и привилегированными классами. Эти классы, мятежные и грозные для королевской власти въ феодальную эпоху, теперь, имѣя точку опоры единственно въ милости короля, сдѣлались сами однимъ изъ орудій ея господства надъ народомъ, не первенствующимъ, правда, но занимающимъ важное мѣсто подлѣ главнаго орудія управленія, т.-е. бюрократіи.

Во-вторыхъ, кругъ предметовъ, къ которымъ примѣнялось дѣйствіе

этой новой силы, значительно расширился сравнительно съ тѣмъ временемъ, когда королевская администрація не выдѣлялась, по предметамъ и устройству своему, изъ круга прочихъ феодально-вотчинныхъ управленій. Предметами ея являлись тѣ элементарныя задачи, которыя присущи каждому возникающему государству. Охраненіе внѣшней и внутренней безопасности, отправленіе правосудія и извлеченіе доходовъ для содержанія вотчиннаго государства — таковы были ближайшія задачи администраціи. Осуществленіе идеальныхъ задачъ страны — религіозно-нравственнаго и умственнаго развитія — сосредоточивалось въ рукахъ церкви; мѣры къ развитію торгово-промышленной жизни — въ рукахъ городскихъ корпорацій. Этотъ порядокъ вполнѣ соотвѣтствовалъ состоянію политическаго раздробленія, въ которомъ находилось большинство государствъ западной Европы и при которомъ государственная идея находилась въ зачаточномъ состояніи вмѣстѣ съ сознаніемъ національнаго единства.

Настало время, когда средневѣковые, феодальные идеалы отжили свой вѣкъ. Съ XIV столѣтія мы присутствуемъ при постепенномъ образованіи государствъ и народовъ. Въ процессѣ своего образованія они переживаютъ трудную борьбу за существованіе въ соперничествѣ съ другими народностями и государствами. Верховная власть становится центромъ народнаго единенія, и, по общему убѣжденію, ей должно быть предоставлено право располагать всѣми силами общества для достиженія двоякой цѣли: упроченія внутренняго единства и обезпеченія внѣшней независимости страны. По общему убѣжденію, ей должно быть предоставлено направленіе хозяйственной, торгово-промышленной жизни страны, потому что она одна можетъ сдѣлать это, руководясь не одними узкими соображеніями мѣстныхъ корпорацій, но соображеніями общегосударственными.

Верховная власть должна была дѣйствовать по этимъ соображеніямъ потому, во-первыхъ, что въ періодъ соперничества съ другими державами и тяжелой борьбы за существованіе требовалось напряженіе всѣхъ силъ страны и направленіе ихъ къ одной цѣли. Во-вторыхъ, потому, что населеніе городовъ, подавленное своекорыстною политикою выродившихся привилегированныхъ корпорацій, само взывало къ защитѣ верховной власти и общихъ законовъ, приводимыхъ въ дѣйствіе органами верховной власти.

Таковъ источникъ той системы управленія, которая въ конечномъ своемъ развитіи получила названіе просвѣщеннаго абсолютизма, и того государственнаго вмѣшательства, которое впослѣдствіи вызвало столько нареканій.

Историческій смыслъ просвѣщеннаго абсолютизма состоялъ въ

томъ, что въ данную эпоху всѣ задачи, имѣвшія національное значеніе, были сосредоточены въ рукахъ единой власти, облеченной правами всемогущества. Историческій смыслъ государственнаго вмѣшательства состоялъ въ томъ, что понятіе государственныхъ, общенаціональныхъ цѣлей было расширено на все, имѣвшее малѣйшее отношеніе къ государственнымъ интересамъ, съ принесеніемъ последнимъ въ жертву мѣстныхъ пользъ и нуждъ. Административная централизація, бюрократическое управленіе и опека были естественнымъ послѣдствіемъ этихъ условій.

Нѣтъ ничего удивительнаго, что централизованная власть, въ условіяхъ этой системы, переходила мѣру необходимаго и полезнаго; что она подчиняла контролю и опекѣ своихъ агентовъ самые незначительные мѣры и акты; что на исправленіе моста на ничтожной дорогѣ или на ремонтъ деревенской колокольни требовалось разрѣшеніе отдаленной власти. Система опеки, изъ всѣхъ системъ управленія, наиболѣе способна переходить границы необходимаго. Изъ системы, привѣтствованной въ эпоху сложенія государствъ и образованія народовъ, она мало-по-малу сдѣлалась тяжкимъ бременемъ, невыгоды котораго сознавались всѣми и указывались прямо политическою экономіею и выдающимися государственными людьми.

Но не это сознаніе привело къ реакціи въ пользу мѣстнаго самоуправленія; не убѣжденіе въ пользахъ децентрализаціи поколебало систему противоположную. Измѣненія въ системахъ мѣстнаго управленія явились послѣдствіемъ измѣненія общихъ политическихъ учрежденій. Не говоря уже о Франціи, гдѣ первые шаги къ самоуправленію были сдѣланы черезъ 80 лѣтъ послѣ первой революціи, въ Пруссіи, какъ мы видѣли, реформа мѣстнаго управленія, въ духѣ самоуправленія, послѣдовала только черезъ 24 года послѣ событій 1848 года. Иначе и быть не могло. При существованіи опредѣленной формы правленія, вопросъ о системѣ управленія естественно обсуждается не съ одной точки зрѣнія ея хозяйственныхъ выгодъ и административныхъ удобствъ. Въ основаніи этого вопроса всегда лежитъ политическое соображеніе о томъ, какими способами обезпечивается господство данной государственной власти и прочность извѣстной формы правленія.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Главные моменты развитія мѣстныхъ учрежденій въ Россіи.

§ 16. Указанная выше точка зрѣнія поможетъ намъ установить положительный взглядъ на процессъ развитія нашихъ мѣстныхъ уста-

новленій. Въ этомъ мѣстѣ мы ограничимся общими замѣчаніями, въ виду того, что ниже представленъ подробный очеркъ исторіи мѣстнаго управленія въ Россіи. Но именно потому, что историческій очеркъ составленъ довольно подробно, здѣсь полезно будетъ указать на главные моменты этого процесса, дабы читатель постоянно имѣлъ ихъ въ виду и не терялъ главной нити при чтеніи подробностей.

Рѣшительнымъ моментомъ въ исторіи дѣйствующихъ учрежденій должно считать, конечно, XVII вѣкъ, когда создалась система установленій, преобразованныхъ Петромъ Великимъ въ ихъ формѣ, но не въ существѣ.

Московскій періодъ, въ отношеніи формъ внутренняго управленія, находится въ тѣсной, органической связи съ такъ называемымъ петербургскимъ періодомъ нашей исторіи. Въ отношеніи принциповъ и условій управленія онъ представляетъ одно цѣлое съ системою Петра Великаго и его преемниковъ, вплоть до Екатерины II, когда въ эту систему былъ введенъ новый элементъ — сословный. При дѣленіи исторіи нашего мѣстнаго управленія на періоды и характеристикѣ каждаго изъ нихъ должно принять въ разсчетъ нѣкоторыя своеобразныя условія Россіи, но не должно упускать изъ виду и того важнаго факта, что Россія, въ продолженіе всѣхъ означенныхъ періодовъ, оставалась абсолютною монархіею.

Строй нашихъ мѣстныхъ учрежденій опредѣлялся двумя главными условіями: 1) общимъ политическимъ устройствомъ Россіи и 2) организаціею сословій.

Въ отношеніи перваго условія Россія ни въ чемъ не отличалась отъ абсолютныхъ монархій на западѣ Европы, въ періодъ особеннаго ихъ развитія въ этой части свѣта. Въ силу этого условія, элементъ приказный долженъ былъ получить преобладаніе во всѣхъ отрасляхъ и ступеняхъ управленія. Но въ отношеніи второго условія, т.-е. организаціи и положенія сословій, исторія Россіи представляетъ извѣстныя особенности, вліявшія какъ на устройство мѣстныхъ учрежденій, такъ и на примѣненіе къ нимъ приказнаго начала въ различные періоды развитія нашего государства.

§ 17. Въ противоположность западной Европѣ, русская монархія, какъ мы увидимъ ниже, не имѣла дѣла съ крѣпкими мѣстными корпораціями и классомъ феодальныхъ владѣльцевъ, облеченныхъ полусуверенными правами. Древняя Россія не знала сословій въ смыслѣ политическихъ силъ, организованныхъ въ видахъ господства надъ массою населенія и ради обезпеченія своихъ привилегій отъ центральной власти. Поэтому единственный способъ участія въ управленіи искони состоялъ въ поступленіи на службу великаго князя,

а впослѣдствіи царя. Вслѣдствіе этого въ Россіи мы не видимъ противоположенія между поземельною и всевластною нѣкогда аристократіею и королевскою бюрократіею, постепенно вытѣснявшею эту аристократію изъ ея позицій. То, что въ Россіи могло быть названо дворянствомъ, безусловно совпадало съ служилымъ классомъ. Самое происхожденіе дворянства коренится въ организаціи службы, какъ государственнаго тягла, положеннаго на опредѣленный разрядъ лицъ верховною властью. Изъ служебнаго тягла вытекали и всѣ права этого класса. Внѣ службы никто изъ членовъ этого сословія не имѣлъ значенія. Быть „не у дѣлъ"—значило быть въ опалѣ, въ немилости; уклоняться отъ службы своевольно—значило навлечь на себя строгость законовъ, подвергнуться конфискаціи имущества или другому суровому наказанію.

Организація служилаго сословія имѣла двоякое значеніе: во-первыхъ, это сословіе явилось орудіемъ, чрезъ которое государственная власть господствовала надъ массой тяглаго населенія—надъ волостными, посадскими и торговыми людьми, т.-е. надъ государевыми сиротами, въ противоположность государевымъ слугамъ, холопамъ. Съ другой стороны, поступленіе въ кругъ служилыхъ людей являлось способомъ достигнуть почестей, выгодъ, вліянія, словомъ, господствующаго положенія въ обществѣ. При такихъ условіяхъ, интересы государственной власти совпадали съ интересами служилаго сословія, искавшаго полковой и приказной службы.

При этихъ условіяхъ, о развитіи мѣстнаго самоуправленія, всегда предполагающаго самостоятельную дѣятельность мѣстныхъ сословій или классовъ, не могло быть рѣчи. При отсутствіи на мѣстахъ независимаго землевладѣльческаго класса, мѣстное самоуправленіе могло быть основано исключительно на дѣятельности крестьянскихъ волостей и городскихъ общинъ. Мы увидимъ ниже, какое значеніе имѣла въ этомъ отношеніи реформа Ивана Грознаго. Но, не останавливаясь на подробностяхъ этой мѣры здѣсь, мы замѣтимъ, что она, по существу своему и какъ мѣра политическая, могла имѣть только преходящее значеніе.

Вызванное условіями переходнаго состоянія самого служилаго сословія, крестьянское самоуправленіе вымирало подъ вліяніемъ успѣховъ крѣпостного права и окончательно должно было уступить мѣсто приказному началу послѣ событій смутнаго времени, когда потребность не только въ сильной власти, но даже въ нѣкоторой диктатурѣ болѣе, чѣмъ когда либо, чувствовалась въ Россіи. Воеводское управленіе было послѣднимъ словомъ московской Россіи: оно характеризуетъ XVII вѣкъ, царскій періодъ по преимуществу. То, что можно въ теченіе этого періода назвать земскими должностями, было пред-

назначено (поскольку дѣло идетъ объ интересахъ государственныхъ) для лучшаго отправленія государственныхъ повинностей и податей, подъ отвѣтственностью земскихъ старостъ и общинъ. Слѣдовательно, самая земская служба была особымъ видомъ службы или, точнѣе, тягла, въ большинствѣ случаевъ крайне обременительнаго, въ виду ихъ тяжелой отвѣтственности и непрерывнаго вмѣшательства воеводъ. Что касается такъ называемыхъ вѣрныхъ должностей (таможенныхъ и кабацкихъ головъ и цѣловальниковъ), то ихъ дѣятельность была прямою государственною службою, только подчиненнаго разряда. Приказное управленіе, представителемъ котораго на мѣстахъ былъ воевода, было дѣйствительнымъ средоточіемъ всѣхъ дѣлъ и являлось орудіемъ центральной власти.

Такимъ образомъ, тождество приказнаго управленія и господствующаго класса является началомъ, характеризующимъ учрежденія московской эпохи. Приказныя должности и лица суть орудія, чрезъ которыя государственная власть господствуетъ надъ страной; чрезъ нихъ она приводитъ въ дѣйствіе свои распоряженія по дѣламъ, составляющимъ предметъ непосредственнаго ея управленія; чрезъ нихъ она наблюдаетъ за отправленіемъ податей и повинностей, возложенныхъ на общины, и побуждаетъ земскихъ должностныхъ лицъ къ исполненію лежащихъ на нихъ обязанностей. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ приказные люди прямо становятся на мѣсто земскихъ людей, распоряжаются за нихъ или замѣняютъ ихъ распоряженія своими собственными.

§ 18. Измѣнился ли этотъ порядокъ при Петрѣ Великомъ? Если мы остановимся на новыхъ цѣляхъ, возложенныхъ на администрацію преобразователемъ Россіи; если мы примемъ въ разсчетъ его стремленіе подчинить дѣятельность всѣхъ должностныхъ лицъ общимъ законамъ и уставамъ; если мы остановимся на частностяхъ организаціи и иностранныхъ названіяхъ учрежденій и должностныхъ лицъ,— мы должны будемъ признать важность совершившейся перемѣны. Но въ принципахъ и основныхъ условіяхъ управленія перемѣны не совершилось. Ея не могло произойти, несмотря на то, что Петръ Великій заимствовалъ свои учрежденія изъ нѣкоторыхъ иностранныхъ государствъ. Онъ имѣлъ предъ собою типы абсолютныхъ монархій въ Швеціи, временъ Карла XII, и въ Пруссіи, временъ Фридриха-Вильгельма I; онъ, не будучи знакомъ близко съ французскими учрежденіями, уважалъ память Ришельё, истиннаго организатора абсолютной монархіи во Франціи. Поэтому учрежденія, которыя онъ заимствовалъ изъ Запада, должны были служить цѣлямъ абсолютной монархіи, какъ служили они этой цѣли на Западѣ.

Въ еще большей мѣрѣ вліяли на Петра собственныя условія Россіи. Закрѣпощеніе сословій, завершенное въ московскій періодъ, дало ему средства проводить его государственныя цѣли и вести продолжительныя войны съ сосѣдями. Онъ широко воспользовался этими средствами и даже усилилъ ихъ. Дворянство, отъ котораго не по закону только, но на дѣлѣ требовали непрерывной службы; народъ, записанный въ ревизію, обложенный подушною податью и рекрутскою повинностью; духовенство, которое едва спасалось отъ повинностей, часто несогласныхъ съ достоинствомъ его званія; прежніе гулящіе люди, незаписанные въ тягло, преслѣдуемые теперь требованіемъ записаться въ таковое подъ страхомъ жестокаго наказанія, — таково въ главныхъ чертахъ состояніе общества, въ которомъ все свидѣтельствовало о тяжелой и напряженной службѣ государству.

Не при этихъ условіяхъ могло развиться мѣстное самоуправленіе. Несмотря на то, что самъ Петръ Великій, увлекаясь мыслью создать цвѣтущее городское сословіе, наподобіе западно-европейскаго, сдѣлалъ попытку создать городское управленіе на новыхъ началахъ — оно потерпѣло крушеніе при ближайшихъ его преемникахъ. Не болѣе удачны были попытки примѣнить выборное начало къ нѣкоторымъ изъ общихъ должностей, каковы должности ландратовъ и уѣздныхъ комиссаровъ. Ландраты, изъ которыхъ долженъ былъ образоваться совѣтъ при губернаторѣ, просуществовали 6 лѣтъ (1713 — 1719); уѣздные комиссары, учрежденные въ концѣ царствованія Петра, едва пережили своего основателя.

Силою вещей мѣстное управленіе образовалось по типу общегосударственнаго управленія съ бо̀льшимъ даже преобладаніемъ въ немъ начала единоличнаго. Губернаторы и воеводы, рентмейстеры, камериры, фискалы и т. д.—таковы были агенты центральнаго правительства, въ рукахъ коихъ сосредоточивалась власть управленія.

§ 19. Новый порядокъ вещей, установленный Екатериною II, имѣлъ, конечно, нѣкоторыя основанія въ прошедшемъ. Періодъ, открытый ея Учрежденіемъ о губерніяхъ и жалованными грамотами дворянству и городамъ, характеризуется, сравнительно съ прежнимъ временемъ, учрежденіями с о с л о в н а г о самоуправленія.

Но ближайшимъ образомъ характеръ этого періода опредѣляется видною ролью, данною д в о р я н с к о м у сословію, такъ какъ самоуправленіе городовъ не получило и не могло получить значительнаго развитія. Напротивъ, дворянству была предоставлена, въ извѣстной степени, правящая роль. Этотъ фактъ требуетъ объясненія.

Положеніе дворянства видоизмѣнилось задолго до того времени,

какъ Екатерина надѣлила его привилегіями. Во-первыхъ, служебное тягло дворянства начало смягчаться вскорѣ послѣ смерти Петра Великаго. Безсрочная служба замѣнена срочною уже при Аннѣ Ивановнѣ. Затѣмъ, при Петрѣ III дворянство освобождено отъ обязательной службы (18 февраля 1762 г.).

Вмѣстѣ съ тѣмъ, дворянству дана полная собственность на владѣемыя имъ земли; иначе говоря, дворянское землевладѣніе сдѣлалось свободнымъ отъ служебнаго тягла. Свобода отъ службы и свобода собственности дали дворянству то сравнительно независимое положеніе, какого не имѣли другія сословія. Съ другой стороны, быстрые успѣхи крѣпостного права, владѣніе населенными имѣніями дали ему господствующее положеніе въ массѣ населенія. Если мы прибавимъ къ этому многія личныя преимущества, пожалованныя дворянству Екатериною II, то мы въ состояніи будемъ представить себѣ типъ привилегированнаго и господствующаго сословія, причемъ его привилегіи и господство не вытекали уже, какъ прежде, изъ его служебнаго тягла, но имѣли самостоятельное значеніе, какъ принадлежность благороднаго сословія, отличеннаго предъ всѣми другими за службу предковъ.

Екатеринѣ II не нужно было руководствоваться теоріею Монтескьё, что дворянство есть первая опора монархіи. Этотъ выводъ естественно давался положеніемъ вещей. Въ дворянствѣ, надѣленномъ привилегіями, вооруженномъ крѣпостнымъ правомъ и сдѣлавшемся помѣстною силою, государственная власть пріобрѣтала важное орудіе господства; она могла призвать его къ дѣйствительному участію въ управленіи. Но степень этого участія опредѣлялась общими условіями государственнаго устройства и соотвѣтственными имъ политическими соображеніями.

Во-первыхъ, Екатерина II, создавая „корпусъ дворянства", не имѣла въ виду сдѣлать изъ него политической силы и призвать его къ участію въ общегосударственномъ управленіи. Дворянство образовало губернскія общества, и этимъ обществамъ дарованы были различныя корпоративныя права. Такимъ образомъ, реформа мѣстнаго управленія не коснулась установленій центральныхъ.

Во-вторыхъ, въ предѣлахъ „губерніи" дворянство и дворянскія должности были поставлены въ извѣстной перспективѣ, соотвѣтствующей видамъ центральной власти.

Высшая власть губерніи была сосредоточена въ рукахъ губернаторовъ и генералъ-губернаторовъ съ намѣстническими (или губернскими) правленіями; даже высшія въ губерніи судебныя установленія—палаты гражданскаго и уголовнаго суда — по Учрежденію о губерніяхъ, состояли изъ коронныхъ должностныхъ лицъ. Только при

императорѣ Николаѣ I избраніе предсѣдателей этихъ палатъ было предоставлено дворянству.

Собственно дворянству было предоставлено:

1. Избраніе лицъ для завѣдыванія внутренними дѣлами ихъ сословія: предводителей дворянства, депутатовъ въ депутатское собраніе и засѣдателей опекъ.

2. Избраніе членовъ въ судебныя мѣста первыхъ двухъ инстанцій: верхняго земскаго суда (впослѣдствіи упраздненнаго) и уѣзднаго суда.

3. Избраніе депутатовъ въ различныя правительственныя установленія. Право это предоставлено было, впрочемъ, и сословію городскихъ обывателей, но депутаты послѣднихъ не имѣли значенія, какое было предоставлено депутатамъ отъ дворянства. Примѣненіе этого права развивалось впослѣдствіи, вмѣстѣ съ умноженіемъ тѣхъ „комиссій“ и „комитетовъ“, которымъ поручено было завѣдываніе различными предметами мѣстнаго хозяйства и благоустройства подъ предсѣдательствомъ губернатора.

4. Избраніе исправника и засѣдателей нижняго земскаго суда, вслѣдствіе чего полицейская власть въ уѣздѣ была ввѣрена мѣстному дворянству.

Разсматривая эти различные виды участія дворянскаго общества въ мѣстномъ управленіи, должно прійти къ слѣдующимъ выводамъ. Если оставить въ сторонѣ установленія, имѣвшія значеніе только для интересовъ дворянства (т.-е. дѣла по управленію дворянскихъ обществъ), мы видимъ, что участіе это было допущено въ двухъ сферахъ: судебной и административной. Часть судебная не останавливаетъ на себѣ нашего вниманія, такъ какъ участіе въ ней дворянства не опредѣляетъ положенія этого сословія, при сословной организаціи мѣстныхъ судовъ вообще. Конечно, въ этой сферѣ дворянство играло первенствующую роль, такъ какъ высшія въ губерніи инстанціи находились въ его рукахъ и чрезъ уѣздный судъ оно отправляло правосудіе для крестьянъ, причемъ засѣдатель ихъ не имѣлъ никакого значенія въ составѣ суда. Но роль дворянства опредѣляется такимъ образомъ его участіемъ въ мѣстной *администраціи*.

Участіе это проявляется въ двоякой формѣ: съ одной стороны, въ предоставленіи дворянству полнаго завѣдыванія извѣстными предметами на мѣстахъ; съ другой—въ избраніи депутатовъ въ составъ правительственныхъ комиссій и комитетовъ.

Первая форма примѣнялась въ *уѣздахъ*. Здѣсь дворянство имѣло избираемый имъ земскій судъ, т.-е. полицейское установленіе; здѣсь на предводителей дворянства возлагалось предсѣдательство въ

различныхъ комиссіяхъ и „присутствіяхъ“ по разнымъ предметамъ управленія. Слѣдовательно, наиболѣе видную роль дворянство играло въ низшей административной единицѣ, т.-е. въ уѣздѣ. Это, само по себѣ, не только не умалило бы, но увеличило бы значеніе этого сословія, такъ какъ уѣздныя должности поставлены въ самое близкое и прямое отношеніе къ мѣстному населенію.

Но для оцѣнки этого значенія должно принять въ разсчетъ слѣдующія обстоятельства. Во-первыхъ, полицейское учрежденіе, т.-е. земскій судъ, было поставлено въ такую іерархическую зависимость отъ губернскаго начальства, при которой самостоятельное отправленіе и развитіе полицейской власти было въ высшей степени затруднительно. Земскій исправникъ въ Россіи никогда не могъ получить того значенія, какое, напримѣръ, въ сосѣдней Пруссіи имѣлъ ландратъ. Если впослѣдствіи въ правительственныхъ актахъ раздавались жалобы на „уклоненіе“ дворянства отъ этихъ должностей, то причину такого „уклоненія“ должно искать прежде всего въ постановкѣ означенныхъ должностей по самому закону и въ ихъ фактическихъ отношеніяхъ къ губернскому начальству. Во-вторыхъ, съ учрежденіемъ въ 1837 году становыхъ приставовъ, назначаемыхъ губернскимъ начальствомъ, взамѣнъ выборныхъ засѣдателей, объемъ правъ, предоставленныхъ дворянству, значительно сократился.

Вторая форма, т.-е. участіе въ управленіи чрезъ депутатовъ, избираемыхъ въ разные комиссіи и комитеты, примѣнялась къ разнымъ предметамъ общегубернскаго управленія. Но эта форма едва ли была способна увеличить значеніе дворянства. Во-первыхъ, предсѣдательство въ этихъ комиссіяхъ и комитетахъ принадлежало губернатору, по закону признававшемуся хозяиномъ губерніи, по положенію своему, не ограничивавшемуся ролью „предсѣдателя“ разныхъ учрежденій. Во-вторыхъ, дѣятельность этихъ комиссій и комитетовъ была строго опредѣлена уставами, составленными въ духѣ опеки со стороны центральныхъ установленій и оставлявшихъ мало простора даже губернаторской власти. Въ-третьихъ, нѣкоторыя изъ этихъ комиссій (какъ, напримѣръ, строительная и дорожная) были поставлены въ такое непосредственное подчиненіе центральному вѣдомству (главному управленію путей сообщенія и публичныхъ зданій), что представители этого вѣдомства въ комиссіи были фактическими распорядителями дѣла.

Такимъ образомъ, роль „первенствующаго“ сословія въ мѣстномъ управленіи была довольно скромна. Много, конечно, было выборныхъ, но мало правящихъ. Тѣмъ не менѣе, въ этихъ ограниченныхъ предѣлахъ дворянство, чрезъ своихъ выборныхъ, призыва-

лось къ дѣйствительному отправленію правительственнаго дѣла; выборнымъ должностямъ ввѣрялись настоящія правительственныя функціи.

Несмотря на свою неудовлетворительную обстановку, земскій исправникъ былъ, въ самомъ дѣлѣ, властью; земскій судъ дѣлалъ распоряженія, имѣвшія правительственное значеніе, и могъ привести ихъ въ исполненіе. Депутаты дворянства засѣдали въ комиссіяхъ, облеченныхъ извѣстною степенью правительственной власти. Законъ признавалъ этихъ выборныхъ правительственными лицами и давалъ имъ право государственной службы. Раздѣленіе предметовъ мѣстнаго управленія на „правительственные“ и „общественные“ не существовало: оно явилось впослѣдствіи, при другихъ условіяхъ.

Въ общемъ итогѣ роль дворянства въ мѣстномъ управленіи должна быть признана въ иныхъ отношеніяхъ подчиненною (какъ въ отправленіи уѣздной полиціи) или добавочною (какъ депутатовъ въ губернскихъ комиссіяхъ). Но всѣ должностныя лица, избираемыя дворянствомъ, составляли одно цѣлое съ организмомъ правительственныхъ установленій, и этотъ характеръ ихъ объясняется самъ собою положеніемъ дворянства, какъ сословія привилегированнаго, организованнаго и почитаемаго главною, послѣ коронной администраціи, опорою государственнаго порядка и надежнымъ орудіемъ господства надъ массою населенія (Herrschaftsmittel). Это предположеніе, въ тѣ времена, не было отвлеченною гипотезою. Оно вытекало логически изъ факта крѣпостного права, при которомъ каждый помѣщикъ, въ отправленіи своей вотчинной власти, являлся какъ бы продолженіемъ всей администраціи тогдашняго государства. Въ этомъ фактѣ должно искать объясненія духа и системы учрежденій эпохи, предшествовавшей освобожденію крестьянъ. Этимъ объясняется также, почему съ отмѣною крѣпостного права означенный строй долженъ былъ рушиться.

§ 20. Отмѣна крѣпостного права должна была повести къ устраненію дворянства отъ политической роли даже въ тѣхъ размѣрахъ, какіе опредѣлены были старыми учрежденіями. Приведеніе въ дѣйствіе крестьянской реформы, въ основаніе которой было положено надѣленіе крестьянъ землею и устройство крестьянскаго управленія на мірскомъ началѣ, требовало на мѣстахъ власти нейтральной и безсословной. Такая власть была организована въ лицѣ мировыхъ установленій. Затѣмъ освобожденіе двадцати милліоновъ крѣпостныхъ крестьянъ, совершившееся разомъ и въ силу одного законодательнаго акта, побуждало (несправедливо къ счастью) ожидать на мѣстахъ разныхъ усложненій и безпорядковъ, а это ожиданіе, въ свою очередь, вызывало мысль о необходимости на мѣстахъ сильной

полицейской власти. Этой цѣли должна была удовлетворить реформа полиціи 1862 г., въ силу которой уѣздная полиція обратилась въ правительственное учрежденіе.

Эта мѣра, несмотря на кажущуюся ея незначительность, имѣла весьма важное значеніе. Она не только видоизмѣнила положеніе дворянства, но была, такъ сказать, первымъ проявленіемъ правительственнаго взгляда на грядущее преобразованіе мѣстнаго управленія. Этотъ вопросъ такъ важенъ, что здѣсь необходимо остановиться на немъ съ возможнымъ вниманіемъ.

Стремленіе правительства рѣшительно и безповоротно кончить съ крѣпостнымъ правомъ побудило его устранить дворянство съ той, относительно, господствующей позиціи, которую оно занимало на мѣстахъ вообще и въ уѣздахъ въ особенности. Сохраненіе за дворянствомъ прежняго его положенія, безъ сомнѣнія, создало бы важныя затрудненія при приведеніи въ дѣйствіе реформы и, вмѣстѣ съ тѣмъ, сохранило бы условіе той сословной розни, поддержаніе которой не могло входить въ разсчеты здравой политики.

Съ самаго начала реформы дворянство, какъ таковое, было устранено отъ примѣненія крестьянской реформы и отъ полиціи. Мировые посредники были назначаемы изъ дворянъ, но они не были дворянскими должностными лицами; полиція, съ 1862 года, сдѣлалась установленіемъ правительственнымъ. Такимъ образомъ, сословіе, солидарность котораго съ правительствомъ обусловливалась его привилегіями и пользованіемъ выгодами крѣпостного права, теперь отчуждалось отъ правительственнаго дѣла. Вмѣстѣ съ отмѣною крѣпостного права оно переставало быть орудіемъ управленія. Правительству необходимо было искать другихъ орудій.

Если бы дѣло шло исключительно о томъ, чтобы создать для правительства извѣстную силу, на которую оно могло бы опираться въ своихъ мѣропріятіяхъ, независимо отъ качествъ послѣднихъ, оно могло бы ограничиться размноженіемъ своихъ коронныхъ органовъ и сосредоточеніемъ въ ихъ рукахъ всей власти управленія. Но важныя обстоятельства побуждали его обратить вниманіе и на качество управленія и суда. Порядки, сложившіеся въ приказно-сословную эпоху, наглядно выказали свою несостоятельность. Они были извѣстны правительству.

Независимо отъ этого, многіе голоса прямо и энергично обличали эти порядки какъ въ литературѣ (насколько дозволяли цензурныя условія), такъ и въ запискахъ, представляемыхъ непосредственно правительству. Общій смыслъ этихъ записокъ состоялъ въ томъ, что порядокъ управленія не можетъ быть тѣмъ, какимъ онъ былъ въ эпоху крѣпостного права.

Содержаніе означенныхъ записокъ по существу своему одинаково и можетъ быть выражено слѣдующимъ образомъ.

„Въ настоящее время“, говорится въ одной изъ нихъ, „новое устройство управленія является въ Россіи первою и главною потребностью. При существованіи крѣпостного права настоящее управленіе, близкое по своему характеру къ крѣпостнымъ вотчиннымъ отношеніямъ, еще могло быть терпимо. Вся Россія раздѣляется на вотчины частныя и вотчины государственныя, и повсюду господствуетъ полный произволъ. Въ одной половинѣ — въ частныхъ вотчинахъ, этотъ произволъ умѣряется собственными выгодами владѣльцевъ, которые болѣе или менѣе связаны съ благосостояніемъ подвластныхъ лицъ... Другая — казенная половина Россіи, разбросанная среди частныхъ имѣній и совершенно однородная по нравамъ и быту поселянъ, не могла быть управляема иначе“.

Нарисовавъ неприглядную и достаточно знакомую картину управленія, гдѣ произволъ парализировалъ дѣйствіе законовъ, гдѣ всесторонняя и придирчивая опека обращала въ ничто права, дарованныя сословіямъ, такъ что всѣ состоянія, начиная съ дворянскаго и кончая крестьянскимъ, испытываютъ на себѣ тягость произвола, благодаря безотвѣтственности должностныхъ лицъ и зависимости судебныхъ установленій, записка продолжала:

„Ясно, что этотъ порядокъ не можетъ держаться по освобожденіи помѣщичьихъ крестьянъ. При этой реформѣ онъ не будетъ имѣть никакой опоры. Если управленіе останется по-прежнему, то помѣщичьи крестьяне должны будутъ подпасть подъ необузданный произволъ чиновниковъ. Они останутся въ такомъ же положеніи, какъ теперь, если не въ худшемъ. Государственные крестьяне, какъ слышно въ деревняхъ, также ожидаютъ свободы. Что же можно ждать отъ народа, если онъ будетъ обманутъ въ своихъ надеждахъ? Дворяне-владѣльцы не будутъ нисколько заинтересованы въ этомъ порядкѣ вещей; чиновники навѣрное не измѣнятъ своего образа дѣйствій, если будутъ неотвѣтственны по-прежнему. Самое объявленіе новаго положенія о крестьянахъ, при отсутствіи обезпеченія его неуклоннаго исполненія, будетъ искрою, способною взорвать существующій порядокъ“.

§ 21. Итакъ, грядущая отмѣна крѣпостного права неотразимо ставила вопросъ о существенныхъ перемѣнахъ въ системѣ управленія. Прежній порядокъ соотвѣтствовалъ вотчинному началу, проведенному сверху до низу и находившему себѣ опору въ крѣпостномъ правѣ. Эта опора исчезаетъ. Что требуется для новой системы?

Несмотря на все разнообразіе мнѣній, главные пункты необхо-

димыхъ перемѣнъ были намѣчены весьма определенно. Именно, общія желанія сосредоточивались на слѣдующихъ предметахъ:

1. На большемъ обезпеченіи личности и имущества каждаго, ближайшимъ образомъ чрезъ преобразованіе судовъ, на началахъ отдѣленія ихъ отъ администраціи, ихъ независимости, а также устности и гласности судопроизводства, съ участіемъ присяжныхъ.

2. На порученіи хозяйственно-распорядительныхъ дѣлъ установленіямъ, выборнымъ отъ всѣхъ сословій и отвѣтственнымъ только предъ судомъ и обществомъ.

3. На установленіи большей отвѣтственности должностныхъ лицъ непосредственно предъ судомъ.

4. На преобразованіи полицейской части соотвѣтственно истинному ея назначенію—быть охранителемъ законовъ и основанныхъ на нихъ правъ всѣхъ и каждаго.

Указанныя желанія совпадали и съ стремленіями правительства, потому что уже въ 1859 году была образована комиссія для пересмотра губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій, и коренная реформа судовъ была поставлена на очередь. Но какъ желаніе обществъ, такъ и стремленіе правительства должны были встрѣтиться съ однимъ условіемъ, естественно возникавшимъ съ отмѣною крѣпостного права, съ условіемъ желаннымъ и которое всѣ привѣтствовали въ шестидесятыхъ годахъ — именно со всесословностью. Оно, въ общемъ сознаніи, сдѣлалось фактическимъ основаніемъ и предположеніемъ всѣхъ грядущихъ реформъ.

Суды стараго порядка, независимо отъ дурныхъ условій судопроизводства, порицались потому, что они были установленіями сословными, и грядущая судебная реформа привѣтствовалась потому, что отъ нея ожидали равнаго для всѣхъ правосудія, отправляемаго съ участіемъ безсословныхъ присяжныхъ.

Сословная форма участія мѣстнаго общества въ хозяйственно-распорядительномъ управленіи губерній и уѣздовъ, сословный характеръ городского общественнаго управленія явно обнаружили свою несостоятельность, и если въ проектахъ того времени высказывались желанія иного порядка завѣдыванія мѣстными пользами и нуждами, то всесословность новыхъ учрежденій предполагалась сама собою.

Всесословность привѣтствовалась съ различныхъ точекъ зрѣнія. Ее привѣтствовали потому, что видѣли въ ней условіе слиянія разныхъ классовъ населенія, до тѣхъ поръ глубоко разрозненныхъ; ея желали потому, что видѣли въ ней единственное средство привлечь къ общему дѣлу наиболѣе образованные элементы общества; потому, наконецъ, что учрежденіе, построенное на иномъ началѣ, не могло заслужить довѣрія мѣстнаго населенія.

Конечно, не всѣ относились къ этому принципу съ одинаковыми чувствами. Но каковы бы ни были чувства, всесословность была неизбѣжнымъ послѣдствіемъ отмѣны крѣпостного права и коренныхъ преобразованій въ поземельномъ и общественномъ бытѣ крестьянскаго сословія.

Этотъ фактъ положилъ весьма оригинальный отпечатокъ на пережитую нами эпоху; онъ даетъ ей особое мѣсто въ общей исторіи европейскихъ государствъ. Учрежденія временъ Екатерины II и даже Николая I представляютъ значительную аналогію съ учрежденіями всѣхъ абсолютныхъ монархій, какія мы видѣли на западѣ Европы. Административная централизація и опека; господство бюрократіи, допускавшее, однако, извѣстное участіе привилегированныхъ сословій въ управленіи на правахъ государственныхъ должностныхъ лицъ; слѣдовательно, извѣстный союзъ правительственной власти и господствующаго сословія,—эти черты были воспроизведены какъ въ прежней прусской монархіи, такъ и въ нашемъ Учрежденіи о губерніяхъ.

Но на западѣ Европы преобразованія въ общественной организаціи сопровождали преобразованія политическія, а тѣ и другія вмѣстѣ отражались на системѣ административной. Въ Россіи, въ 1861 году, совершилось глубокое общественное преобразованіе, имѣвшее своимъ послѣдствіемъ далеко не одну отмѣну крѣпостного права. Но политическій строй государства остался нетронутымъ ни въ какомъ отношеніи. Онъ, столь долго опиравшійся на сословную организацію и іерархію мѣстныхъ обществъ, теперь сталъ лицомъ къ лицу съ началомъ всесословности, которому суждено было дѣлать все бо̀льшіе и бо̀льшіе успѣхи какъ подъ вліяніемъ нашихъ общественныхъ условій, такъ и благодаря мѣрамъ законодательства.

Вотъ, повторяемъ, фактъ, опредѣляющій особенность нашего положенія; онъ объясняетъ многое изъ того, что можетъ представиться гадательнымъ въ нынѣшней системѣ мѣстныхъ учрежденій. Поэтому на немъ должно остановиться.

§ 22. Когда законодатель въ абсолютной монархіи имѣетъ въ виду преобразованіе административной системы, онъ руководствуется соображеніями двоякаго рода. Во-первыхъ, онъ разсматриваетъ предполагаемую реформу съ точки зрѣнія удобства и успѣшности осуществленія различныхъ цѣлей, поручаемыхъ органамъ администраціи; во-вторыхъ, онъ ищетъ въ этихъ учрежденіяхъ точки опоры для общаго государственнаго порядка и данной государственной власти. Въ иныхъ случаяхъ такою опорою является сильно организованная бюрократія; въ другихъ — бюрократія и привилегированныя сословія.

Оставалось узнать, въ какой мѣрѣ начало всесословности могло послужить этимъ обѣимъ цѣлямъ.

Были сферы, гдѣ примѣненіе начала всесословности представлялось необходимымъ и возможнымъ безъ всякаго отношенія къ вопросамъ политическимъ. Такова, прежде всего, была область правосудія. Коронные суды, для всѣхъ равные, и мировые судьи, избираемые земствомъ, установились безъ всякаго труда. Во-вторыхъ— область хозяйственныхъ пользъ и нуждъ губерній и уѣздовъ. Передача завѣдыванія мѣстными путями сообщенія, народнымъ продовольствіемъ, медицинскою помощью и т. д., измѣненіе прежнихъ комиссій и комитетовъ бюрократическо-сословнаго состава въ выборныя и всесословныя установленія было признано не только возможнымъ, но и необходимымъ, въ виду явной несостоятельности прежнихъ учрежденій, о чемъ подробно будетъ сказано ниже.

Но могли ли эти всесословныя учрежденія стать на мѣсто, напримѣръ, дворянства; могли ли они явиться опорою для правительственной системы; могла ли явиться „земская" полиція, подобная прежней дворянской полиціи; могли ли новыя учрежденія получить права правительственныхъ властей, — все это были вопросы, на которые въ нашемъ законодательствѣ получились отвѣты отрицательные. Полное объясненіе всѣхъ причинъ этого факта выходитъ за предѣлы нашей задачи. Но мы остановимся на мѣстныхъ условіяхъ всесословнаго общества, появившагося въ губерніяхъ и уѣздахъ послѣ отмѣны крѣпостного права.

Всесословное начало появилось въ нашихъ учрежденіяхъ внезапно. Появленію его не предшествовалъ долгій историческій процессъ, сглаживающій постепенно общественныя и сословныя различія; оно появилось, можно сказать, на другой день послѣ отмѣны крѣпостного права, которое само было отмѣнено послѣ такого продолжительнаго застоя, что даже лучшіе умы отчаялись видѣть его отмѣненнымъ. Поэтому означенное начало могло быть примѣнено только, такъ сказать, въ вершинахъ мѣстнаго управленія: въ мировыхъ установленіяхъ, въ земскихъ собраніяхъ и управахъ. Но въ мелкихъ, дробныхъ единицахъ управленія сословія оставались раздѣленными, и крестьянская реформа ничего не сдѣлала для этой цѣли.

Поэтому мѣстное „всесословное" общество осталось на степени желаемаго, ожидаемаго, но не настоящаго; оно не имѣетъ организаціи, ибо сліяніе сословій не совершилось доселѣ тамъ, гдѣ оно должно совершаться — въ мелкихъ общественно-административныхъ единицахъ, въ условіяхъ ежедневнаго обращенія и общенія въ самыхъ близкихъ интересахъ.

Мѣстное „общество" представляется поэтому чѣмъ-то безформеннымъ; его всесословныя собранія составляются фактически изъ представителей разныхъ сословій по волѣ закона и искусственно больше, чѣмъ въ силу насущной необходимости. Поэтому въ немъ нельзя найти той точки опоры, какая въ прежнее время найдена была въ дворянствѣ. Отсюда получается неизбѣжный выводъ: точкою опоры и орудіемъ центральной власти являются правительственные ея органы на мѣстахъ, причемъ должностными лицами, играющими во многихъ отношеніяхъ вспомогательную роль, являются и предводители дворянства, какъ представители остатковъ прежняго привилегированнаго и господствующаго сословія.

Послѣдствія этого факта многочисленны и весьма важны. Они объяснятъ намъ всю постановку нашихъ мѣстныхъ учрежденій въ ихъ взаимныхъ отношеніяхъ.

§ 23. Первымъ послѣдствіемъ указаннаго выше факта является стремленіе нашего законодательства раздѣлить предметы мѣстнаго управленія на правительственныя и общественныя. Въ основаніи этого стремленія лежитъ желаніе опредѣлить, какіе предметы могутъ быть ввѣрены общественнымъ установленіямъ безъ ущерба для правительственной власти и какіе нѣтъ.

Это раздѣленіе касается какъ предметовъ вѣдомствъ, такъ и отдѣльныхъ функцій, необходимыхъ для завѣдыванія однимъ и тѣмъ же предметомъ. Такъ, напримѣръ, предметы полицейскіе оставлены всецѣло за правительственными установленіями. Затѣмъ въ одномъ и томъ же предметѣ отдѣльныя функціи были раздѣлены между установленіями общественными и правительственными.

Нагляднымъ поясненіемъ этой мысли является ст. 2 Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, послужившихъ образцомъ при составленіи городового положенія 1870 года. Въ означенной статьѣ перечисляются дѣла, подлежащія вѣдѣнію земскихъ учрежденій, причемъ степень этого вѣдѣнія опредѣляется разными терминами, выражающими многочисленные оттѣнки участія въ мѣстномъ управленіи. Такими терминами являются „завѣдываніе", „попеченіе", „участіе въ попеченіи" и т. п., выражающіе различную степень правъ, предоставленныхъ земскимъ учрежденіямъ.

1. Есть предметы, предоставленные въ завѣдываніе этихъ учрежденій, въ томъ смыслѣ, что право обсужденія, опредѣленія и приведенія въ дѣйствіе всѣхъ законныхъ мѣръ по дѣламъ, сюда относящимся, принадлежитъ земскимъ учрежденіямъ въ полномъ ихъ объемѣ. Дѣла эти какъ бы изъяты изъ круга дѣйствія правительственныхъ властей. Такъ, земство завѣдуетъ имуществами,

капиталами и денежными сборами земствъ и земскими благотворительными заведеніями; оно управляетъ дѣлами взаимнаго земскаго страхованія; оно производитъ раскладку государственныхъ денежныхъ сборовъ и исполняетъ возложенныя на него потребности гражданскаго и воинскаго управленій.

2. Земство призывается къ попеченію о построеніи церквей, о развитіи мѣстной торговли и промышленности, равно какъ о лучшемъ устройствѣ селеній; къ участію въ попеченіи о народномъ образованіи, народномъ здравіи и тюрьмахъ; къ содѣйствію въ предупрежденіи падежей скота и къ охраненію хлѣбныхъ посѣвовъ и другихъ растеній отъ истребленія ихъ вредными насѣкомыми и животными.

Эти термины показываютъ, что по означеннымъ предметамъ дѣятельность земскихъ учрежденій конкурируетъ съ дѣятельностью правительственныхъ установленій, причемъ степень ихъ участія опредѣляется общимъ началомъ, выраженнымъ въ ст. 1 Положенія, именно, что земскія установленія образованы для завѣдыванія дѣлами, относящимися къ мѣстнымъ хозяйственнымъ пользамъ и нуждамъ. Отсюда слѣдуетъ, что область самостоятельной дѣятельности земскихъ установленій образуется изъ предметовъ, имѣющихъ хозяйственный интересъ. Эти предметы можно подвести подъ категоріи двоякаго рода:

а) Предметы хозяйственнаго управленія въ собственномъ смыслѣ, т.-е. дѣла по завѣдыванію земскими имуществами и употребленію доходовъ и сборовъ, принадлежащихъ земству. Къ кругу этихъ же предметовъ принадлежатъ дѣла, предполагающія однѣ хозяйственныя операціи, какъ, напримѣръ, устройство и содержаніе дорогъ и зданій, принадлежащихъ земству, завѣдываніе земскими благотворительными учрежденіями и т. п.

б) Ко второй категоріи предметовъ этого рода принадлежатъ дѣла по исполненію разныхъ повинностей предъ правительствомъ и ихъ раскладкѣ по губерніи и уѣзду, т.-е. дѣла, предоставленныя земскимъ установленіямъ въ видахъ облегченія мѣстнаго населенія и для удобства самого правительства.

Затѣмъ дѣла, по коимъ допускается „попеченіе“, или „участіе“, или „содѣйствіе“ земскихъ установленій, суть дѣла, по коимъ дѣятельность земскихъ учрежденій совмѣщается съ дѣятельностью органовъ правительственныхъ. По этимъ дѣламъ, въ принципѣ, земство участвуетъ со стороны хозяйственной; что касается административныхъ функцій, то онѣ остались въ рукахъ властей правительственныхъ. Въ своемъ мѣстѣ мы увидимъ, какъ это начало проведено въ разныхъ отрасляхъ мѣстнаго управленія, такъ какъ, по свой-

ству этихъ частей и по требованіямъ практики, примѣненіе его весьма разнообразно.

Но, несмотря на разнообразіе примѣненія, законодательство остается вѣрнымъ руководящему принципу.

§ 24. Изъ указаннаго начала вытекаетъ второе послѣдствіе нынѣшней системы мѣстнаго управленія—именно раздвоеніе, а въ иныхъ случаяхъ и противопоставленіе установленій правительственныхъ, съ одной, и общественныхъ, съ другой стороны, и этимъ опредѣляется различное положеніе тѣхъ и другихъ. Положеніе установленій общественныхъ вѣрно опредѣляется слѣдующими словами академика Безобразова, относящимися спеціально къ земскимъ учрежденіямъ:

„Нашимъ земскимъ учрежденіямъ", говоритъ авторъ, „не только въ общемъ кругѣ государственнаго управленія, но даже въ границахъ ихъ компетенціи и занятій (т. е. по преимуществу хозяйства) не присвоено никакой государственной власти, кромѣ права налога. Они почти не могутъ быть разсматриваемы какъ органы или делегаты государственной власти, не имѣя въ силу государственнаго права никакихъ отношеній ко всѣмъ мѣстнымъ административнымъ властямъ и ко всему мѣстному населенію. Они не имѣютъ никакихъ правительственныхъ правъ, а потому и никакихъ правительственныхъ обязанностей въ іерархіи правительственныхъ властей... Земскія учрежденія не введены въ общую систему нашего государственнаго управленія, а поставлены подлѣ нея, какъ отдѣльныя государственно-общественныя тѣла, не имѣющія никакихъ связей съ этою системою".

Иначе говоря, общественныя установленія поставлены въ положеніе какъ бы частныхъ обществъ, коимъ законъ предоставляетъ право вѣдать своими собственными дѣлами. Съ этой точки зрѣнія будетъ понятенъ характеръ той самостоятельности, которая предоставлена общественнымъ установленіямъ—земскимъ и городскимъ. Поставленныя внѣ дѣйствительной связи съ общею администраціею, они пользуются тою свободою, которою можетъ пользоваться частная компанія въ своихъ предпріятіяхъ, но которая несвойственна установленіямъ, дѣйствующимъ во имя государственныхъ интересовъ и отъ имени государства.

Они могутъ учреждать школы, но могутъ и не учреждать ихъ; они могутъ тратить на народное образованіе извѣстную долю своихъ доходовъ, но могутъ и исключать эту статью изъ земскаго бюджета; они могутъ строить и содержать дороги, но дорожная полиція не принадлежитъ имъ, и не они несутъ отвѣтственность за неисправное

состояніе путей сообщенія. Однимъ словомъ, если подъ именемъ „самоуправленія" разумѣть свободу дѣйствія въ кругу дѣлъ, какъ бы выдѣленныхъ изъ круга государственнаго попеченія, то это самоуправленіе можетъ считаться основаннымъ. Ни въ одинъ періодъ нашей исторіи мы не видѣли такого широкаго обособленія, такой децентрализаціи по завѣдыванію весьма существенными интересами мѣстнаго населенія (за исключеніемъ, конечно, обязательныхъ расходовъ, возложенныхъ на земскія и городскія учрежденія).

Но, съ другой стороны, въ сферѣ функцій правительственныхъ замѣчается гораздо бо́льшая централизація, чѣмъ мы видѣли ее въ прежнее время. Уѣздная полиція, умноженная въ послѣднее время учрежденіемъ урядниковъ, обратилась въ исключительно коронное установленіе; школьное дѣло сосредоточилось, въ отношеніи надзора за школами, въ рукахъ директоровъ и инспекторовъ народныхъ училищъ; рядъ законодательныхъ мѣръ былъ направленъ къ тому, чтобы усилить власть губернаторовъ; надзоръ за крестьянскими установленіями, прежде ввѣренный особому институту мировыхъ посредниковъ, затѣмъ сосредоточился на мѣстахъ въ уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіяхъ, съ предоставленіемъ исправникамъ особенно важныхъ правъ по отношенію къ должностнымъ лицамъ крестьянскаго управленія.

Этотъ процессъ новаго развитія правительственныхъ должностей производитъ то впечатлѣніе, что центральная власть, имѣющая дѣло на мѣстахъ съ населеніемъ, утрачивающимъ свою сословную организацію и не получившимъ еще другой прочной организаціи, на началахъ истинно-земскихъ, ищетъ (временно, можетъ быть) точки опоры и орудій управленія въ кругу правительственныхъ властей, организмъ которыхъ отличается отъ установленій „общественныхъ".

Добавочнымъ средствомъ къ установленіямъ правительственнымъ является сословная должность предводителей дворянства, которыхъ законъ ставитъ во главѣ земскихъ учрежденій, поручая имъ предсѣдательство въ уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ собраніяхъ, а также во главѣ разныхъ смѣшанныхъ учрежденій: училищныхъ совѣтовъ, присутствій по воинской повинности, по крестьянскимъ дѣламъ и т. д. Такимъ образомъ, предоставляя извѣстныя дѣла всесословнымъ установленіямъ или присутствіямъ, составленнымъ изъ правительственныхъ и земскихъ должностныхъ лицъ, законъ поручаетъ руководство этими установленіями представителю первенствовавшаго въ свое время сословія, т.-е. предводителю дворянства.

§ 25. Положеніе дѣлъ, созданное при указанныхъ выше условіяхъ, сдѣлалось уже предметомъ критики. Настроеніе, подъ вліяніемъ котораго князь Васильчиковъ писалъ свою книгу *О самоуправленіи*, замѣнилось настроеніемъ, подъ которымъ написаны изслѣдованія г. Безобразова.

Любопытно, напримѣръ, сравнить вышеприведенный взглядъ г. Безобразова со взглядомъ князя Васильчикова на значеніе произведенныхъ у насъ мѣстныхъ преобразованій. „Прежде всего", говоритъ князь Васильчиковъ (назв. соч., стр. 7 и 8), „надо признать совершившійся фактъ, что мы, со смѣлостью безпримѣрной въ лѣтописяхъ міра, выступили на новое поприще общественной жизни. Примѣры другихъ странъ, сравненіе нашихъ учрежденій съ иноземными (?) доказываютъ, что ни одному современному народу европейскаго континента не предоставлено такого широкаго участія во внутреннемъ управленіи, какъ русскому: все хозяйственное управленіе, съ неограниченнымъ (?) правомъ самообложенія; вся мировая юстиція и нѣкоторыя административныя обязанности поручены въ Россіи мѣстнымъ жителямъ; всѣ (?) должности внутренняго управленія, кромѣ полицейскихъ, замѣщаются по выбору мѣстныхъ жителей; всѣ сословія участвуютъ въ совѣщаніяхъ и рѣшеніяхъ по мѣстнымъ дѣламъ, и всѣ имущества подлежатъ податной раскладкѣ.

„Этого уже нельзя назвать опытомъ самоуправленія. Въ такихъ размѣрахъ нельзя испытывать новыя учрежденія, отмѣняющія всѣ прежніе порядки (?). Посему въ преобразованіяхъ, ознаменовавшихъ настоящее царствованіе, необходимо признать общее, высшее значеніе, именно, что чрезъ нихъ основано въ Россіи—самоуправленіе".

Самыя неточности въ приведенномъ отзывѣ громко свидѣтельствуютъ о тѣхъ чувствахъ и надеждахъ, съ коими были приняты новыя учрежденія. Если на первыхъ же порахъ обнаружились извѣстные недостатки въ ихъ дѣятельности, если ихъ отношеніе къ мѣстной администраціи вызывало много недоразумѣній, то это объяснялось, съ одной стороны, недостаткомъ гражданскаго воспитанія въ представителяхъ мѣстнаго общества, а съ другой—привычками мѣстной администраціи къ дореформеннымъ взглядамъ и порядкамъ.

Но черезъ три года послѣ появленія книги кн. Васильчикова извѣстный публицистъ нашъ, г. Головачевъ, началъ печатаніе своего труда *Десять лѣтъ реформъ*, гдѣ взгляды на земское и новое городское управленіе уже расходятся со взглядами кн. Васильчикова. Статьи автора являются развитіемъ той мысли, что „мы не можемъ признать за настоящими земскими учрежденіями того значенія, которое образованный міръ придаетъ понятію самоуправленія". Авторъ

мало останавливается на теоретическихъ вопросахъ и не прибѣгаетъ къ сравненію съ иностранными законодательствами, но онъ приходитъ къ означенному выводу изъ разсмотрѣнія какъ предметовъ вѣдомства земствъ, такъ и его средствъ, способовъ, личнаго состава и способовъ исполненія.

Затѣмъ, въ 1874 году, явилась брошюра академика Безобразова *Земскія учрежденія и самоуправленіе*, гдѣ характеристика земскихъ учрежденій основывается уже на сравненіи этихъ установленій съ прусскимъ закономъ объ уѣздномъ устройствѣ (Kreisordnung) 1872 года. Отзывъ академика приведенъ выше. Если къ приведеннымъ словамъ мы прибавимъ, что, по мнѣнію г. Безобразова, земскія учрежденія, не введенныя въ общую систему государственнаго управленія и не имѣющія никакихъ органическихъ связей съ этою системою, „безъ этихъ связей не могутъ развиваться здоровымъ образомъ“, то мы получимъ взглядъ, прямо противоположный воззрѣніямъ кн. Васильчикова.

„Въ государственномъ организмѣ, такъ же точно, какъ и въ физическомъ, всякое попавшее въ него постороннее органическое тѣло, не имѣющее съ нимъ живыхъ органическихъ связей, или само обречено на гніеніе, или, въ случаѣ сохраненія своей жизни, подвергаетъ тому же процессу разложенія весь общій организмъ“.

„У насъ устроены мѣстныя учрежденія, которымъ предоставлены въ распоряженіе всѣ важнѣйшія отрасли мѣстной администраціи: пути и способы сообщеній, народное здравіе и продовольствіе, общественное призрѣніе, мѣста заключенія, первоначальное народное образованіе и т. д., а между тѣмъ подлѣ этой новой организаціи... осталась дѣйствовать и продолжаетъ развиваться вся прежняя организація той же мѣстной администраціи, за все отвѣтственная, хотя и имѣющая въ свомъ прямомъ распоряженіи только полицію“.

Читатели, можетъ быть, вспомнятъ, что тѣ же взгляды проведены и въ моихъ статьяхъ: *Системы мѣстнаго управленія на западѣ Европы и въ Россіи* [1]).

Но критическое изученіе нашихъ земскихъ и городскихъ учрежденій съ точки зрѣнія понятій о самоуправленіи не исключаетъ необходимости найти историческое начало, которымъ бы объяснялся какъ процессъ развитія нашихъ мѣстныхъ учрежденій, такъ и современное ихъ состояніе. Какъ бы скептически ни относились мы къ системѣ нынѣшнихъ мѣстныхъ установленій, но нельзя останавливаться на той точкѣ зрѣнія, что земскія и городскія установленія

---

[1]) *Сборникъ Государственныхъ Знаній*, т. V, стр. 72, и VI, стр. 92 (*Собр. соч.* Град., т. IX, прил. Ред.).

суть тѣла, „совершенно посторонния нашему государственному тѣлу“, и что дуализмъ въ нашихъ установленіяхъ явился по случайному заблужденію или увлеченію законодателя.

Но для того, чтобы найти такое руководящее начало, намъ казалось необходимымъ отрѣшиться отъ того, долго господствовавшаго (и донынѣ находящаго многихъ сторонниковъ) взгляда, что система мѣстнаго управленія можетъ быть разсматриваема отдѣльно отъ общаго политическаго строя государствъ. Точка зрѣнія, которую мы себѣ усвоили, состоитъ въ слѣдующемъ. Мѣстная администрація является органомъ, чрезъ который осуществляются не только различныя цѣли благосостоянія и благоустройства, но и политическія цѣли центральной администраціи и, ближайшимъ образомъ, поддержаніе даннаго государственнаго устройства. Что вслѣдствіе этого строй мѣстныхъ учрежденій находится въ прямой зависимости отъ строя учрежденій политическихъ. Что въ ряду системъ мѣстнаго управленія самоуправленіе имѣетъ значеніе политическое, а потому оно не можетъ быть осуществлено при всякихъ условіяхъ.

Останавливаясь на исторіи нашихъ мѣстныхъ учрежденій, мы, согласно съ указанною точкою зрѣнія, привели ее въ связь съ общими условіями политическаго развитія страны и, при помощи этого пріема, могли, какъ намъ казалось, установить правильное дѣленіе этой исторіи на періоды.

Первый періодъ можетъ быть названъ періодомъ полнаго тождества служилаго сословія съ тѣмъ, что впослѣдствіи получило названіе дворянства. Въ этомъ періодѣ центральная власть господствуетъ въ странѣ и управляетъ ею чрезъ закрѣпощенный на ея службу служилый классъ, посылаемый на мѣста для отправленія разныхъ должностей и надѣляемый помѣстьями, вотчинами на крѣпостномъ правѣ. Этотъ періодъ характеризуется преобладаніемъ приказнаго начала и тяглымъ характеромъ дѣятельности мѣстныхъ общинъ. Означаемая система устанавливается окончательно въ XVII вѣкѣ, періодѣ воеводскаго управленія, и въ основныхъ своихъ началахъ остается неизмѣнною, несмотря на реформу Петра Великаго, до Екатерины II.

Второй періодъ можетъ быть названъ временемъ раздвоенія приказнаго элемента и сословій, получающихъ свою самостоятельную, корпоративную организацію. Между этими сословіями дворянству отведено первое мѣсто. Такимъ образомъ, дворянство, какъ привилегированное и господствующее сословіе, получаетъ самостоятельное значеніе, не обусловливаемое уже службою; установляется различіе между дворянствомъ, какъ сословіемъ, и приказными элементами (хотя послѣдніе составлялись, главнымъ образомъ, изъ дворян-

ства). Дворянство, совмѣстно съ полученіемъ привилегій, личныхъ и корпоративныхъ, призывается къ участію въ мѣстномъ управленіи и становится его орудіемъ. Этотъ періодъ продолжается отъ Екатерины II до реформъ императора Александра II.

Третій періодъ характеризуется отмѣною крѣпостного права и успѣхами всесословнаго начала, въ смыслѣ отмѣны различныхъ привилегій. Результатъ этого явленія двоякій. Съ одной стороны, неудовлетворительность прежней сословно-бюрократической администраціи, главнымъ образомъ въ предметахъ мѣстнаго хозяйства, указывала на необходимость призвать къ участію въ этихъ дѣлахъ мѣстное населеніе, безъ различія сословій и на выборномъ началѣ. Съ другой стороны, начало всесословности, проявившееся пока въ своихъ отрицательныхъ сторонахъ, т.-е. въ видѣ смѣшенія сословій, не выразилось во всесословной организаціи мелкихъ и основныхъ единицъ управленія. Поэтому центральная власть не находила на мѣстахъ установленій, соотвѣтствующихъ ея цѣлямъ, кромѣ административныхъ органовъ прежняго порядка.

Вслѣдствіе этого предметы мѣстнаго управленія, поскольку они требовали „попеченія преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи", были ввѣрены новымъ всесословнымъ учрежденіямъ, но безъ правъ власти правительственной. Затѣмъ всѣ функціи, осуществленіе которыхъ предполагаетъ актъ власти, оставлены въ рукахъ правительственныхъ установленій, т.-е. полиціи въ уѣздахъ и городахъ, и губернаторовъ, съ зависящими отъ нихъ установленіями—въ губерніяхъ.

Таковъ характеръ „раздвоенія" нашихъ мѣстныхъ учрежденій, соотвѣтствующій условіямъ переживаемой нами эпохи. Какія новыя общественныя формаціи могутъ у насъ явиться и какъ отразятся онѣ на устройствѣ нашего управленія — это дѣло будущаго. Но при данныхъ условіяхъ для всесословнаго начала мы присутствуемъ, съ одной стороны, при развитіи общественныхъ установленій, поставленныхъ въ положеніе частныхъ обществъ и лицъ, а потому пользующихся свободою частно-гражданскою (т.-е. соотвѣтственною началамъ гражданскаго, а не публичнаго права), а съ другой стороны, при несомнѣнныхъ успѣхахъ и быстромъ развитіи централизаціи въ отношеніи правительственныхъ функцій и устройства органовъ, коимъ эти функціи поручены.

Приложеніе къ стр. 30, примѣч. 1.

Для лучшаго объясненія характера англійскаго самоуправленія въ графствахъ, мы остановимся здѣсь на должности мировыхъ судей, какъ наиболѣе типичной. Должность мирового судьи до настоя-

щаго времени можно считать основною въ системѣ мѣстнаго самоуправленія, хотя положеніе ея нѣсколько видоизмѣнено новыми законами объ администраціи бѣдныхъ и т. п. Для уразумѣнія истиннаго смысла этого института, его не должно разсматривать какъ совокупность единичныхъ должностей, соединяющихся и въ съѣзды для разрѣшенія извѣстныхъ вопросовъ. Мировые судьи являются какъ бы особымъ и довольно многочисленнымъ сословіемъ, сосредоточивающимъ въ своихъ рукахъ главныя задачи мѣстнаго управленія. По послѣднему исчисленію, на собственную Англію съ Уэльсомъ приходилось свыше 8000 судей, находившихся на дѣйствительной службѣ; такимъ образомъ, на каждые 2000 жителей приходилось по судьѣ. Четвертныя засѣданія имѣютъ характеръ мѣстнаго представительства, не выборнаго, правда, но естественнаго. Напримѣръ, въ Ворчестерѣ числились 235 участковыхъ судей, въ Суссексѣ 252, въ Норфолькѣ 253 и т. д. Правда, не вездѣ это число одинаково велико, но вездѣ оно достаточно, чтобы видѣть въ немъ совокупность представителей „правящаго класса“, т.-е. мѣстной джентри.

Мировые судьи назначаются королемъ, и всѣ права ихъ основываются на королевскомъ полномочіи (комиссіи). Но законъ и обычай такъ опредѣлили кругъ лицъ, изъ среды коего король можетъ избирать этихъ должностныхъ лицъ, и самый порядокъ назначенія, что выборъ короля естественно падаетъ на лицъ, принадлежащихъ къ классу мѣстной джентри. Отъ кандидата на должность мирового судьи требуется имущество или долгосрочная аренда (minimum 21 годъ), приносящая не менѣе 100 ф. ст. чистаго дохода (за исключеніемъ повинностей). Только для нѣкоторыхъ лицъ сдѣлано исключеніе. Каждое лицо, удовлетворяющее означеннымъ условіямъ и желающее получить званіе мирового судьи, заявляетъ о томъ лордулейтенанту. Послѣдній представляетъ списки статсъ-секретарю министру внутреннихъ дѣлъ, и по его рекомендаціи король выдаетъ полномочіе такому числу лицъ, какое будетъ признано нужнымъ. Впрочемъ, не всѣ лица, названныя въ указѣ, получаютъ вмѣстѣ съ званіемъ мирового судьи и волость дѣйствительнаго управленія. Для большинства это званіе остается номинальнымъ. Назначеніе мирового судьи на дѣйствительную службу совершается посредствомъ указа—writ of dedimus potestatem, въ коемъ указывается лицо, имѣющее принять отъ назначаемаго въ должность узаконенныя присяги. Мировые судьи назначаются не въ опредѣленный участокъ, а для всего графства, поэтому каждый изъ нихъ одинаково можетъ дѣйствовать на всемъ пространствѣ послѣдняго. Назначеніе безсрочно; король всегда можетъ смѣстить судью. Но de facto судьи несмѣняемы.

Дѣятельность судей должно разсмотрѣть въ различныхъ формахъ. Во-первыхъ, каждый судья имѣетъ опредѣленный кругъ обязанностей, выполняемыхъ имъ лично; во-вторыхъ, извѣстныя обязанности выполняются совмѣстно нѣсколькими судьями. Для этой коллективной дѣятельности законъ создалъ три формы: засѣданія малыя (petty sessions), спеціальныя (special sessions) и общія четвертныя засѣданія (general quarter sessions).

I. Въ отдѣльности мировой судья имѣетъ весьма сложную ком-

петенцію, различные предметы которой могутъ быть подведены подъ слѣдующія рубрики.

1. Дѣло по охраненію королевскаго мира. Въ качествѣ хранителя мира, судья имѣетъ право задерживать или дать приказъ о задержаніи всякаго лица, совершившаго преступленіе или нарушившаго общественное спокойствіе въ его присутствіи (apprehension, warrant of apprehension). Во-вторыхъ, онъ можетъ потребовать ручательства и залога отъ каждаго лица, противъ котораго предъявлено основательное подозрѣніе въ намѣреніи посягнуть на безопасность и личную неприкосновенность другого (surety for the peace), и вообще отъ лицъ, стяжавшихъ себѣ дурную славу (surety for the good behaviour). Затѣмъ ему принадлежитъ охраненіе правъ насильственно нарушеннаго владѣнія (forcible entry). Наконецъ, мировые судьи имѣютъ цѣлый рядъ обязанностей по прекращенію мятежей (riot), незаконныхъ собраній (unlawful assemblies) и сборищъ (affray).

2. Мировымъ судьямъ принадлежитъ право предварительнаго слѣдствія по преступнымъ дѣйствіямъ, подсуднымъ ассизамъ или четвертнымъ засѣданіямъ судей. Правила относительно этого предмета опредѣлены закономъ 1848 года.

3. Съ правами слѣдственнаго судьи мировой судья соединяетъ по нѣкоторымъ дѣламъ и право полицейской расправы. Предметомъ такой расправы являются, конечно, мелкія нарушенія постановленій относительно ремесленной, рабочей и т. д. полицій. Виновные могутъ быть приговариваемы къ денежному штрафу, а въ случаѣ несостоятельности къ кратковременному заключенію. Въ тѣсной связи съ этими правами состоитъ власть мировыхъ судей по разсмотрѣнію нарушеній правъ казны.

4. Въ качествѣ полицейской власти, мировой судья наблюдаетъ за исполненіемъ правилъ промысловой полиціи, полиціи нравовъ, ему принадлежитъ надзоръ надъ гостиницами и т. п. заведеніями, извозчиками, дорожная и рѣчная полиція, наблюденіе за исполненіемъ правилъ объ охотѣ, рыболовствѣ, о наймѣ прислуги и рабочихъ, правилъ о бродяжничествѣ и т. п.

5. Мировые судьи являются также высшею инстанціею относительно нѣкоторыхъ предметовъ приходскаго управленія. Именно, двумъ мировымъ судьямъ принадлежитъ право утвержденія раскладки налога въ пользу бѣдныхъ (poor-rate), разрѣшеніе пререканій по выдачѣ пособій и т. д.

6. Имъ принадлежатъ, незначительныя, впрочемъ, права по разсмотрѣнію гражданскихъ исковъ.

II. Малыя и спеціальныя сессіи. Законъ уполномочиваетъ мировыхъ судей, а въ иныхъ случаяхъ предписываетъ имъ дѣйствовать вдвоемъ. Такое соединеніе двухъ судей называется малою сессіею. Чрезвычайно трудно исчислить всѣ случаи, когда возможно подобное соединеніе двухъ судей, тѣмъ болѣе, что большинство малыхъ сессій составляются по свободной инициативѣ судей. Они имѣютъ право прибѣгать къ содѣйствію товарищей во всѣхъ трудныхъ случаяхъ, когда одно лицо не рѣшается принять на себя отвѣтственности по рѣшенію дѣла.

Иначе поставляется вопросъ о спеціальныхъ сессіяхъ. Эти

сессіи составляются изъ двухъ и болѣе судей для разсмотрѣнія опредѣленныхъ дѣлъ, въ предѣлахъ опредѣленнаго округа. Это подраздѣленіе графствъ на округа (sessional divisions) является нѣкоторымъ ограниченіемъ того правила, что судьи дѣйствуютъ на всемъ пространствѣ графства. Оно введено ради удобства мѣстныхъ жителей и администраціи. Принимая въ соображеніе крайнюю неопредѣленность прежнихъ подраздѣленій графствъ, законъ 1829 года далъ четвертнымъ засѣданіямъ право подраздѣлять графства на такіе округи, какіе будутъ признаны удобными по мѣстнымъ условіямъ. Въ позднѣйшее время это подраздѣленіе приноровлено къ границамъ т. наз. приходскихъ союзовъ (unions) по управленію бѣдными. (Въ настоящее время Англія съ Уэльсомъ имѣетъ 675 такихъ округовъ).

Спеціальныя сессіи суть собранія (de jure) всѣхъ мировыхъ судей округа, которымъ предоставлены слѣдующіе предметы вѣдомствъ:

1. Назначеніе низшихъ приходскихъ должностей: смотрителей надъ бѣдными (overseers of the poor), неоплачиваемыхъ констеблей, поскольку они сохранили еще свое значеніе, смотрителей мѣръ и вѣсовъ и дорогъ.

2. Распоряженіе по управленію дорогами. 3. Разсмотрѣніе жалобъ на неуравнительность въ раскладкѣ подати для бѣдныхъ. 4. Утвержденіе списковъ присяжныхъ. 5. Разсмотрѣніе дѣлъ по просьбамъ матерей о пропитаніи отцами незаконнорожденныхъ дѣтей (orders in bastardy). 6. Выдача разрѣшеній на открытіе трактировъ, театровъ, читаленъ и на право охоты.

III. Четвертныя засѣданія установлены одновременно съ учрежденіемъ должности мировыхъ судей. Тогда же установлены и ихъ сроки. Съ незапамятныхъ временъ они должны собираться четыре раза въ годъ: послѣ 31 марта, 24 іюня, 11 октября и 28 декабря. Сессіи созываются предложеніемъ (precept) двухъ мировыхъ судей чрезъ шерифа. Четвертное засѣданіе составляется изъ мировыхъ судей графства. Дѣлопроизводство возлагается на секретаря графства (clerk of the peace), дѣйствительнаго начальника архивовъ. Затѣмъ, въ виду сложности функцій четвертныхъ съѣздовъ, какъ установленія административнаго, полицейскаго, судебнаго и судебно-полицейскаго, къ засѣданіямъ этимъ приглашаются: а) шерифъ, de facto его помощникъ; б) коронеры; в) главные констебли; г) смотритель тюремъ (gaolkeeper) и смотритель исправительныхъ домовъ; д) персоналъ лицъ для составленія обвинительнаго (большого) и судебнаго (малаго) жюри; е) обвинители (prosecutors), обвиняемые и свидѣтели по дѣламъ, назначеннымъ къ разсмотрѣнію съѣзда.

Четвертные съѣзды суть какъ бы мѣстные сеймы съ обширною и разнообразною компетенціею. Назовемъ главные ея предметы:

1. Четвертные съѣзды являются судомъ первой инстанціи по уголовнымъ проступкамъ. Въ этомъ отношеніи они конкурируютъ съ ассизами. Трудно провести вполнѣ точную границу между этими двумя компетенціями. Законъ 1842 года исчисляетъ множество случаевъ, по важности своей не подлежащихъ разсмотрѣнію мировыхъ судей. Затѣмъ королевскіе ассизные судьи могутъ изъять, посредствомъ указа certiorari, каждое дѣло, поступившее къ разсмотрѣнію

съѣзда. Четвертные съѣзды разсматриваютъ эти дѣла при участіи большого и малаго жюри. Высшею надъ съѣздами инстанціею является высшій судъ королевства. Какъ сказано выше, онъ можетъ потребовать къ своему разсмотрѣнію каждое дѣло, производящееся въ съѣздѣ, посредствомъ certiorari. Затѣмъ королевскому суду принадлежитъ право кассаціи рѣшеній въ случаѣ формальныхъ недостатковъ приговора (writ of error). Наконецъ, предсѣдательствующій судья можетъ поставить на разрѣшеніе королевскаго суда труднѣйшіе вопросы права.

2. Съѣзды разсматриваютъ, въ качествѣ апелляціонной инстанціи, жалобы на постановленія и распоряженія отдѣльныхъ мировыхъ судей и спеціальныхъ съѣздовъ (appelate jurisdiction). Сюда относятся жалобы на приговоры, коими назначается штрафъ свыше 5 ф. или заключеніе свыше мѣсяца, на постановленія спеціальныхъ съѣздовъ о раскладкѣ податей, по дѣламъ торговой и ремесленной полиціи и т. д.

3. Съѣзды суть высшее хозяйственно-административное установленіе въ графствѣ. Правда, новѣйшія реформы въ мѣстномъ управленіи умалили значеніе мировыхъ судей и ихъ съѣздовъ въ дѣлѣ непосредственнаго завѣдыванія предметами мѣстной администраціи. Но четвертные съѣзды сохранили значеніе высшей и контролирующей инстанціи по управленію графствомъ. Именно имъ принадлежатъ слѣдующія права:

а) Опредѣленіе и назначеніе средствъ, необходимыхъ по управленію графствомъ. Англійское законодательство исчисляетъ довольно много предметовъ управленія, издержки которыхъ падаютъ на спеціальную подать съ графства (county-rate). Въ настоящее время она доходитъ до 1.200.000 ф.

б) Четвертные съѣзды вѣдаютъ имуществомъ графствъ (county stock). Впрочемъ, дѣйствительное завѣдываніе этимъ предметомъ возлагается на секретаря графства (clerk of the peace), дѣйствующаго подъ надзоромъ съѣзда.

в) Съѣздамъ принадлежитъ право изданія распоряженій по нѣкоторымъ предметамъ мѣстнаго благоустройства и благосостоянія. Прежнее значеніе ихъ въ этомъ отношеніи ограничилось вслѣдствіе расширенія компетенціи спеціальныхъ съѣздовъ, о чемъ сказано выше. Но и въ настоящее время за четвертными съѣздами остались различныя права по установленію правилъ завѣдыванія мѣстными тюрьмами, частными заведеніями для умалишенныхъ, по учрежденію сберегательныхъ кассъ и т. п.

г) Съѣзды разрѣшаютъ открытіе нѣкоторыхъ заведеній въ графствѣ: пороховыхъ заводовъ и магазиновъ, боенъ и частныхъ заведеній для умалишенныхъ.

д) Ихъ обсужденію и утвержденію подлежатъ дѣла по образованію новыхъ подраздѣленій графствъ, соединеніе прежнихъ и измѣненіе ихъ границъ.

е) Имъ подлежатъ дѣла по управленію мѣрами и вѣсами (weights and measures), т. е. по опредѣленію числа нормальныхъ ихъ образцовъ, ихъ храненію и по надзору за правильностью мѣръ и вѣсовъ, находящихся въ употребленіи.

ж) Съѣздамъ принадлежитъ право назначенія должностныхъ лицъ

по разнымъ частямъ подчиненной имъ администраціи. Сюда принадлежатъ: казначей графства, сборщики и надзиратели по управленію мостами, инспекторы мѣръ и вѣсовъ, чины мѣстной полиціи— констебли.

Объ этомъ послѣднемъ предметѣ здѣсь должно сказать нѣсколько словъ. Подчиненными мировымъ судьямъ органами полиціи являлись констебли двухъ разрядовъ: высшіе (high constables) и низшіе (petty constables). И тѣ, и другіе назначались мировыми судьями въ ихъ съѣздахъ. Установленіе констеблей покоилось на общемъ началѣ самоуправленія въ графствахъ: началѣ повинностнаго и безвозмезднаго отбыванія государственной службы мѣстными жителями. Но эта должность съ теченіемъ времени выродилась. Во-первыхъ, общее административное значеніе констеблей утратилось съ постепеннымъ развитіемъ разныхъ приходскихъ должностей, церковныхъ старостъ, надзирателей за бѣдными и т. д.; во-вторыхъ, они оказались несостоятельными и для обязанностей, сдѣлавшимися ихъ спеціальностью: для полиціи безопасности. Въ прежнее время они удовлетворяли элементарнымъ потребностямъ общества — въ защитѣ отдѣльныхъ лицъ противъ насилія. Но въ обществѣ съ болѣе сложными отношеніями, съ высшимъ уровнемъ культуры, личности грозитъ не столько насиліе, сколько различныя нарушенія ея правъ обманомъ и хитростью. Борьба съ новыми формами общественнаго зла дѣлала необходимыми и новыя полицейскія средства, которыхъ не могли дать старые констебли.

Конечно, недостатки прежней системы прежде всего обнаружились въ совокупности поселеній, облегающихъ лондонское Сити и составляющихъ теперь такъ наз. столицу. Эта страшная масса тѣсно скученныхъ жителей, конечно, не могла довольствоваться прежними первобытными полицейскими средствами. Недостатки прежней полиціи чувствовались давно, но только въ 1830 году знаменитому Р. Пилю удалось провести законъ о полномъ преобразованіи столичной полиціи. Основныя положенія преобразованія состояли въ слѣдующемъ: α) Совокупность приходовъ, окружающихъ Сити, составила одинъ полицейскій округъ. β). Вмѣсто прежнихъ полицейскихъ чиновъ учреждена полицейская стража, состоящая на жалованьи и организованная на полувоенномъ положеніи. γ) Для содержанія полиціи учрежденъ новый мѣстный налогъ (police-rate), причемъ $1/4$ общаго расхода взяло на себя государство. δ) Новый законъ отдѣлилъ задачи полицейской администраціи отъ задачъ судебно-полицейской расправы. Первыя были ввѣрены особо учрежденной полицейской префектурѣ. Для осуществленія вторыхъ учреждены особые полицейскіе судьи, состоящіе на жалованьи.

Этимъ путемъ открылась возможность централизаціи полицейскаго управленія и установленія непосредственнаго вліянія министра внутреннихъ дѣлъ на дѣятельность полиціи. Порядокъ назначенія, строгая іерархическая подчиненность, система наградъ и т. д.—всѣ эти черты напоминаютъ континентальную организацію полиціи.

Затѣмъ правительство постепенно распространило дѣйствіе новыхъ началъ на прочія мѣстности королевствъ. Преобразованіе городовъ въ 1835 г. дало первый толчокъ этому движенію. Первона-

чально отдѣльные законы, разсчитанные на свободную инициативу городовъ и графствъ, облегчили и вызвали введеніе новой системы. Наконецъ, въ 1856 г. Бруму и Пальмерстону удалось провести законъ объ обязательномъ и повсемѣстномъ ея введеніи тамъ, гдѣ она не была еще примѣнена на основаніи прежде изданныхъ законовъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ учрежденъ и спеціальный мѣстный налогъ съ вспомоществованіемъ государства на $^1/_4$. Въ 1860 году въ графствахъ и провинціальныхъ городахъ было уже 20.760 разныхъ полицейскихъ чиновъ.

Учрежденная на этихъ основаніяхъ полиція поставлена въ прямую зависимость отъ центральной власти. Именно, министру внутреннихъ дѣлъ предоставляется право издавать общеобязательныя распоряженія по полицейской администраціи; по его представленію, королева назначаетъ 4 полицейскихъ инспекторовъ (комиссаровъ) для всего королевства; всѣ органы полиціи связаны іерархическою зависимостью. Но эта реформа не уничтожила силы прежнихъ началъ. Во-первыхъ, назначеніе главныхъ полицейскихъ чиновъ въ графствахъ сосредоточивается въ рукахъ четвертныхъ съѣздовъ. Такъ, съѣздъ назначаетъ (съ утвержденія мин. в. д.) главнаго констебля графства (chief constable) и окружныхъ инспекторовъ (superintending constable). Во-вторыхъ, закономѣрная дѣятельность полицейскихъ чиновъ обезпечивается ихъ отвѣтственностью передъ мировыми судьями, къ содѣйствію которыхъ имѣетъ право обратиться каждый обиженный. Въ-третьихъ, нѣкоторыя отдѣльныя дѣйствія чиновъ полиціи подвержены руководству и контролю мировыхъ судей.

Сами мировые судьи состоятъ подъ главнымъ контролемъ государственнаго суда и потому они являются должностными лицами, дѣйствующими по закону, т.-е. внѣ зависимости отъ распоряженій и указаній какихъ бы то ни было органовъ административной власти [1]).

---

[1]) Этотъ очеркъ составленъ, главнымъ образомъ, по названному выше труду Гнейста.

КНИГА ПЕРВАЯ.

ИСТОРИЧЕСКІЙ ОЧЕРКЪ МѢСТНЫХЪ УЧРЕЖДЕНІЙ ВЪ РОССІИ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Мѣстныя учрежденія до Екатерины II.

§ 26. Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи представляетъ, повидимому, рядъ переворотовъ. Мѣстныя учрежденія царскаго періода быстро вымираютъ подъ вліяніемъ крутой реформы Петра Великаго. Новыя учрежденія, новыя названія, новыя задачи. Не успѣлъ Петръ Великій закрыть глазъ, какъ его преемники „отмѣняютъ" почти все, имъ сдѣланное. Возвратилась ли страна къ прежней системѣ? Уцѣлѣла ли хоть часть петровскихъ учрежденій? Не случилось ни того, ни другого. Лучше сказать, случилось и то и другое. Оживились и старыя преданія прежней приказной системы, но и реформа, произведенная Петромъ, авторитетъ его великаго имени были слишкомъ сильны, чтобы возможенъ былъ рѣшительный поворотъ назадъ. Мѣстная администрація осталась въ какомъ-то неопредѣленномъ, даже хаотическомъ состояніи, вплоть до реформы Екатерины II. Горькія жалобы послышались отъ представителей сословій въ „комиссіи для составленія новаго уложенія" 1767 года. Учрежденіе о губерніяхъ 1775 года строитъ мѣстное управленіе на новыхъ основаніяхъ и по новому плану. Конецъ царствованія Екатерины II посвященъ приведенію въ дѣйствіе Учрежденія. Но смерть императрицы открыла широкій просторъ преобразовательнымъ стремленіямъ Павла I, взгляды котораго были прямо противоположны идеямъ

его матери. Многое было разрушено и отмѣнено въ это краткое царствованіе. Александръ I изъявилъ твердое намѣреніе царствовать въ духѣ своей бабки. Но осуществить это намѣреніе вполнѣ было довольно трудно. Во-первыхъ, многое изъ отмѣненнаго Павломъ I дѣйствительно подлежало отмѣнѣ и не могло быть возстановлено. Во-вторыхъ, нѣкоторыя важныя преобразованія самого Александра I (особенно учрежденіе министерствъ) покоились на началахъ, рѣзко отличавшихъ ихъ отъ „духа“ Учрежденія о губерніяхъ. Въ-третьихъ, учрежденія императрицы Екатерины заключали въ себѣ общія начала, не вполнѣ развитыя и неудовлетворительныя въ виду развитія новыхъ потребностей управленія. Законодательству предстояло дополнять старое и созидать новое, хотя бы въ рамкахъ екатерининскаго Учрежденія. Царствованія императоровъ Александра I и Николая I посвящены этой частичной работѣ, въ которой не всегда можно было думать о единствѣ началъ. Царствованіе императора Александра II послѣ освобожденія крестьянъ и утвержденія основныхъ началъ судебной реформы обратилось къ переустройству мѣстнаго управленія на основаніяхъ, имѣющихъ мало общаго съ преданіями прежняго времени.

Въ виду такой смѣны учрежденій и даже руководящихъ началъ законодательства, историку довольно трудно уяснить преемственность учрежденій. Чисто личныя воззрѣнія законодателя и условія каждой данной минуты заслоняютъ картину общаго историческаго процесса. Тѣмъ не менѣе, внимательное изученіе историческаго матеріала раскрываетъ тѣ общія условія государственной и общественной жизни, которыя неотразимо вліяли на развитіе учрежденій и стояли внѣ воли законодателя. Реформа Петра Великаго имѣла свои исходныя точки въ условіяхъ государственнаго быта Москвы и осуществилась постольку, поскольку она была подготовлена именно ими. Руководящія идеи Учрежденія о губерніяхъ содержатся въ значительной степени въ наказахъ депутатамъ „комиссіи для составленія новаго уложенія“, слѣдовательно, въ господствующихъ стремленіяхъ тогдашняго общества. Они продержались долгое время послѣ смерти Екатерины, а вмѣстѣ съ ними продержались и „учрежденія“ въ главныхъ своихъ основаніяхъ. Преобразованія нашего времени, какъ мы увидимъ ниже, явились какъ результатъ глубокихъ перемѣнъ въ нашемъ общественномъ бытѣ. Насколько они удовлетворяютъ этимъ перемѣнамъ, мы увидимъ въ своемъ мѣстѣ. Но сказаннаго достаточно для опредѣленія задачи этой книги. Мы имѣемъ въ виду представить ходъ послѣдовательнаго развитія нашихъ мѣстныхъ установленій, поскольку эта послѣдовательность опредѣлялась общими условіями государственной и общественной жизни каждой эпохи.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Періодъ московскій.

§ 27. Время до Петра Великаго часто представляется періодомъ необыкновенной простоты учрежденій, приноровленныхъ къ патріархальнымъ понятіямъ эпохи. Многочисленное чиновничество и масса разныхъ сословныхъ и общественныхъ „властей", развившихся въ теченіе XVIII и XIX столѣтій, располагаютъ насъ думать, что Москва дѣйствовала и управляла несложными и немногочисленными органами. Дѣйствительно, абсолютное количество и разнообразіе современныхъ органовъ администраціи больше таковаго же органовъ временъ московскихъ. Но относительное ихъ количество и разнообразіе способно выдержать сравненіе съ нашимъ временемъ. Г. Чичеринъ, въ своемъ почтенномъ трудѣ *Областныя учрежденія Россіи въ XVII вѣкѣ*, раздѣляетъ всѣ должности, дѣйствовавшія тогда на мѣстѣ, на три категоріи: должности приказныя, вѣрныя и земскія. Особо еще поставлена должность губныхъ старостъ, въ которой соединились элементы земскій и приказный [1]). Затѣмъ авторъ не остановился на значеніи областныхъ приказовъ (четвертей, дворцовъ), учрежденій центральныхъ, вѣдавшихъ изъ Москвы цѣлыми комплексами мѣстныхъ единицъ [2]). Отношенія между этими категоріями должностей и ихъ инстанціями были чрезвычайно сложны, а при отсутствіи общихъ и опредѣленныхъ правилъ и спутаны, такъ что современному изслѣдователю довольно трудно найтись среди этого разнообразія, а тѣмъ болѣе выяснить общія основанія учрежденій. Постараемся, однако, указать на главнѣйшія условія, среди которыхъ создались учрежденія временъ московскихъ и причины, вызвавшія реформу Петра.

§ 28. При первомъ взглядѣ на условія мѣстнаго управленія въ московскомъ государствѣ, мы поражаемся прежде всего дробностью, незначительнымъ объемомъ административныхъ единицъ. Самымъ крупнымъ и вмѣстѣ основнымъ дѣленіемъ страны былъ уѣздъ [3]).

---

[1]) Б. Н. Чичеринъ, *Областныя учрежденія Россіи въ XVII вѣкѣ*. М. 1856 г., стр. 450 и слѣд.

[2]) На этотъ недостатокъ книги Б. Н. Чичерина указалъ Н. В. Калачовъ въ своемъ разборѣ его сочиненія, представленномъ Академіи Наукъ, по поводу присужденія Демидовскихъ премій. Ср. *Архивъ историч. и практич. свѣдѣній, относящихся до Россіи*, книга 3 (1859 г.), критика, стр. 18, 21 и слѣд. Относительно областныхъ приказовъ см. мою *Исторію мѣстнаго управленія въ Россіи*, т. I, стр. 214—239 (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 316—340. Ред.).

[3]) Чичеринъ, назв. соч., стр. 58 и слѣд. Ср. мое назв. соч., стр. 259 и слѣд. (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 358 и слѣд. Ред.).

Уѣздъ составлялся изъ города съ округомъ. Иногда къ одному главному городу (Новгородъ, Псковъ, Казань, Тобольскъ) приписывалось нѣсколько меньшихъ городовъ, которыхъ воеводы находились, впрочемъ, въ сомнительной зависимости отъ воеводъ главныхъ городовъ [1]). Иногда воеводы назначались въ меньшія единицы, въ волости. Количество этихъ самостоятельныхъ единицъ было весьма велико: въ самыя дурныя для Россіи времена оно превышало сотню [2]). Такимъ образомъ, мы видимъ массу административныхъ единицъ, безъ всякой іерархической связи на мѣстѣ, тяготѣющихъ непосредственно къ Москвѣ, получающихъ всѣ предписанія прямо изъ московскихъ приказовъ. Централизація была естественнымъ результатомъ такого порядка вещей, и дѣйствительно, она характеризуетъ всю административную систему Москвы. Остается узнать, какія причины и условія ее вызвали [3]).

Административная централизація на западѣ Европы и въ Россіи была сильнымъ подспорьемъ для цѣлей централизаціи политической въ періодѣ образованія новаго государства и усиленія монархической власти. Но нигдѣ централизація эта не установилась при такихъ оригинальныхъ условіяхъ, какъ въ Россіи. На Западѣ установленіе централизаціи и бюрократической опеки было актомъ насилія надъ крѣпкими нѣкогда мѣстными организмами и корпораціями, надъ городскими общинами, надъ провинціальными чинами. Оно было результатомъ продолжительной борьбы королевской власти со старыми феодальными вольностями.

Въ Россіи мы не видимъ сильныхъ мѣстныхъ корпорацій и союзовъ, способныхъ противопоставить свои сословныя и корпоративныя привилегіи требованіямъ государственной власти. Россія, до окончательнаго торжества Москвы, была раздѣлена на княжества и земли, самостоятельныя въ политическомъ отношеніи — это правда. Но на чемъ держалась особенность этихъ земель и владѣній? Исключительно на независимости мѣстной политической власти, будь это князь или старшій вѣчевой городъ, подобный Великому-Новгороду или Пскову. На западѣ Европы „особенность" каждаго независимаго владѣнія держалась не только его государственною властью, но и силою муниципій и мѣстныхъ сословій, крѣпко державшихся за свою пошлину. Оттого на Западѣ процессъ объедине-

---

[1]) Чичеринъ, назв. соч., стр. 343 и слѣд. Мое назв. соч., стр. 221 и слѣд. (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 322 и слѣд. Ред.).

[2]) Мое назв. соч., стр. 259 и слѣд., также примѣчаніе на стр. 259. (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 358 и слѣд. и прим. на стр. 359. Ред.).

[3]) Подробности см. тамъ же, стр. 215—219 (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 317—320. Ред.).

нія страны представлялъ бо̀льшія трудности. Послѣ того, какъ извѣстное „владѣніе" утрачивало свою политическую независимость, т.-е. поглощалось бо̀льшимъ государствомъ и обращалось въ его провинцію, государству приходилось еще вести борьбу съ провинціею, съ ея общественными и административными обычаями, т.-е. призывать административную централизацію на помощь политической. Москвѣ достаточно было устранить мѣстнаго князя или задавить старшій вѣчевой городъ, чтобы все княжество или вся вѣчевая земля распались на свои составныя части, не имѣющія на мѣстѣ никакой точки опоры и никакого центра объединенія [1]). Племенное родство населенія, вошедшаго въ составъ Московскаго государства, сходство языка, вѣры и нравовъ довершали остальное. Тяготѣніе всей земли къ Москвѣ, послѣ того, какъ она крутыми мѣрами утвердила свое политическое господство, установлялось само собою. Старые дружинники стремились на службу къ московскому государю и становились его служилыми людьми. Духовенство „смотрѣло" на Москву, гдѣ находился престолъ всероссійскаго митрополита. Города не имѣли никакихъ условій для самостоятельности, и масса ихъ обывателей не отличалась отъ крестьянства. Крестьянскія общины, разрозненныя и бѣдныя, не могли выработать никакихъ условій для мѣстной независимости.

При такихъ условіяхъ Московское государство не знало, да и не могло знать, историческихъ провинцій, подобныхъ провинціямъ старой французской монархіи [2]). Изъ массы дробныхъ и ничѣмъ не связанныхъ между собою единицъ оно могло дѣлать какія угодно соединенія. Отъ старыхъ великихъ и удѣльныхъ княжествъ центральной Россіи не осталось и имени: названія ихъ исчезли въ именахъ „четвертей", между коими были расписаны эти земли [3]). Названія другихъ земель сохранились въ наименованіи областныхъ приказовъ. Таковы новгородскій приказъ, приказъ казанскаго дворца и т. д. [4]). Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы названіе приказа соотвѣтствовало опредѣленной землѣ. Напримѣръ, приказъ новгородскій вѣдалъ не только землю Великаго-Новгорода, но и бывшее государство Псков-

[1]) Ср. А. В. Лохвицкаго, *Губернія*, стр. 22, 24, 26 и слѣд.

[2]) Тамъ же, стр. 28 и слѣд.

[3]) Новгородскому приказу были подчинены: земли Великаго-Новгорода, Двинская земля, Псковское государство, Вятская и Пермская земли и Нижегородское княжество. Поэтому приказъ называется иногда и нижегородскимъ. Но съ 1618 года названіе четверти новгородскимъ приказомъ утвердилось. Ср. мое назв. соч., прилож. А. (*Собр. соч.* Град., т. II, прилож. А. Ред.).

[4]) Четверти первоначально назывались просто по именамъ дьяковъ, ими управлявшихъ: напримѣръ, четь дьяка Варѳоломея Иванова, четь Вахрамѣева и т. д.

ское и в. кн. Нижегородское и многія другія мѣстности. То же самое должно сказать и относительно приказа казанскаго дворца [1]).

Областные приказы не были высшими установленіями, дѣйствовавшими на мѣстахъ. Они были центральнымъ правительствомъ, состоявшимъ при московскомъ государѣ, власть котораго замѣнила для данной области власть бывшаго удѣльнаго князя или старшаго города. Поэтому и границы областей, подчиненныхъ приказамъ, не существовали, такъ сказать, въ натурѣ. Онѣ оставались на бумагѣ и мѣнялись непрерывно. Правительство само должно было искать твердыхъ основаній для административнаго дѣленія страны въ натурѣ и на мѣстѣ.

Такимъ основаніемъ, по весьма вѣроятному предположенію г. Чичерина, явились старые судебные округи, куда посылались „кормленщики"—намѣстники и волостели [2]). Означенное дѣленіе вполнѣ соотвѣтствовало старому правилу и обычаю—„тянуть судомъ и данью по землѣ и водѣ", т.-е. къ тому центру, гдѣ находился намѣстникъ и куда была приписана территорія. Поэтому историческое основаніе уѣзда можно видѣть въ старыхъ судебныхъ округахъ. Но округи эти были такъ разнообразны по величинѣ и значенію, что правительству постоянно приходилось исправлять ихъ границы [3]). Въ этомъ смыслѣ уѣздъ въ XVII вѣкѣ явился дѣленіемъ искусственнымъ, хотя и имѣющимъ историческое основаніе. Онъ слагался изъ города — мѣстопребыванія воеводы [4]) — и волостей и становъ [5]), какъ дѣленій подчиненныхъ. Волостное поселеніе иногда называлось уѣзднымъ, въ противоположность городскому.

§ 29. Мы указали на отсутствіе корпорацій и сословій, какъ на фактъ, содѣйствовавшій установленію централизаціи, объясняющій чисто механическое дѣленіе страны и отсутствіе историко-органическихъ провинцій. Теперь намъ слѣдуетъ разсмотрѣть этотъ фактъ

---

[1]) Тамъ же. „Приказъ казанскаго дворца первоначально вѣдалъ всѣ вновь завоевываемыя на востокѣ земли. Нерѣдко раздѣлялъ эту власть съ посольскимъ приказомъ, въ томъ смыслѣ, что покоренныя земли сначала поступали въ завѣдываніе посольскаго приказа, а потомъ уже передавались въ казанскій дворецъ. Такъ было, между прочимъ, съ Сибирью... Дворцу подчинялись: Казань и всѣ земли Казанскаго царства, все Поволжье (понизовые города) и до 1639 г. Сибирь".

[2]) Ср. назв. соч. Б. Н. Чичерина, стр. 59 и слѣд.

[3]) Тамъ же, стр. 71 и слѣд.

[4]) Иногда, однако, воеводскій округъ составлялся изъ однѣхъ волостей, безъ города.

[5]) О значеніи становъ и волостей см. мое назв. соч., стр. 260 и слѣд. (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 359 и слѣд. Ред.). Здѣсь же разсмотрѣны и другія единицы мѣстнаго управленія, существовавшія въ разныхъ областяхъ Россіи.

въ его связи съ характеромъ мѣстныхъ учрежденій и качествомъ силъ, въ нихъ дѣйствовавшихъ.

Двѣ системы, какъ мы уже видѣли, могутъ установиться въ мѣстномъ управленіи: система приказная и система самоуправленія. Ходъ русской исторіи до Петра Великаго далъ перевѣсъ приказному началу надъ всѣми другими элементами управленія. Съ названіемъ воеводы у насъ невольно рождается представленіе о всесильномъ и фактически безконтрольномъ органѣ центральной власти, предъ которымъ никнутъ земскіе люди. Но такое развитіе приказнаго начала представляетъ важныя особенности сравнительно съ развитіемъ бюрократіи на западѣ Европы.

Тамъ бюрократія набиралась, главнымъ образомъ, изъ средняго класса, заключившаго союзъ съ королевскою властью для низложенія феодальной аристократіи. Французскій интендантъ или субделегатъ былъ человѣкъ „худородный“ и враждебно настроенный къ гордой провинціальной аристократіи. Въ Россіи именно эта аристократія, старая дружина и будущее дворянство, являлась въ роли приказныхъ людей и въ своемъ уѣздѣ встрѣчала только тяглыхъ посадскихъ и волостныхъ людей—„государевыхъ сиротъ“, взиравшихъ на воеводу не только какъ на „царскаго слугу“, но и какъ на родовитаго и сановитаго человѣка. Это фактъ весьма важный для исторіи нашего мѣстнаго управленія, и онъ требуетъ нѣкоторыхъ объясненій. Мы уже замѣтили, что въ древней Россіи нельзя найти крѣпко организованныхъ сословій и мѣстныхъ корпорацій, способныхъ сдѣлаться правительственнымъ элементомъ въ мѣстности. Древняя Россія не знала сословій [1]). Конечно, извѣстная доля лицъ выдвигалась изъ массы общества своимъ богатствомъ и достоинствомъ, съ именемъ „лучшихъ людей“, „мужей“. „Мужи“ владѣли часто большими недвижимыми имуществами. Но поземельное владѣніе не было связано у насъ съ политическими правами и обязанностями, какъ на западѣ Европы [2]). Въ государственномъ отношеніи землевладѣніе ни къ чему не обязывало и не давало никакихъ правъ по управленію [3]). Управленіе сосредоточивалось въ рукахъ князя [4]). Поэтому и участіе въ управленіи, по общему правилу, возможно было только чрезъ князя, въ качествѣ его помощника и слуги. Конечно, князь старался составить свою старшую дружину изъ вліятельнѣйшихъ лицъ въ княжествѣ. Но это не измѣняло существа дѣла. Во-первыхъ, сама

---

[1]) Ср. В. И. Сергѣевича, *Вѣче и князь*.

[2]) Мое назв. соч., стр. 7—16, 21—30 (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 121—129; 134—142. Ред.).

[3]) Тамъ же, стр. 23 (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 136. Ред.).

[4]) В. И. Сергѣевичъ, назв. соч.

дружина не составляла постоянной и плотной корпораціи: члены ея были связаны съ княземъ чисто личнымъ соглашеніемъ и не имѣли опредѣленныхъ связей съ своими товарищами. Каждый искалъ на службѣ своего личнаго благополучія и оставался у даннаго князя, пока это было ему выгодно. Дружинникъ прежде всего дорожилъ правомъ отъѣзда, выгоднымъ и для князей, которые могли перезывать къ себѣ на службу важнѣйшихъ бояръ изъ другихъ княжествъ [1]). Во-вторыхъ, княжескіе „мужи" являлись въ мѣстность по княжескому назначенію и пожалованію, въ качествѣ намѣстниковъ и волостелей. Эти лица получали право судить и управлять въ своемъ округѣ, пользуясь за то доходами, сопряженными съ отправленіемъ должности, что и называлось кормленіемъ [2]).

§ 30. Съ возвышеніемъ Москвы и уничтоженіемъ удѣловъ, все, что входило въ составъ государственнаго элемента въ каждомъ княжествѣ, т.-е. сами бывшіе князья и ихъ мужи, могло сохранить свое значеніе только чрезъ московскаго государя. Отъ него теперь ждали они службы и всякаго жалованья. Князья Рюриковичи, бояре и всякіе „вольные слуги" устремились въ Москву, наперерывъ стараясь утвердиться на службѣ московскому государю и попасть въ московскій „списокъ". Все вліятельное оставило мѣстность, гдѣ уцѣлѣла только тяглая масса, посадскіе и крестьяне. Но теперь служба видоизмѣнила свой характеръ. Изъ вольнаго дѣла всякаго дружинника она обращается въ настоящую службу, со всѣми признаками тягла. Уничтожается право отъѣзда. Бояре и прочіе служилые люди верстаются помѣстьями, съ которыхъ они должны отбывать службу государству. Появляются общія для всего класса обязанности и права, отличающія его отъ другихъ общественныхъ группъ [3]). Служилые люди постепенно обращаются въ сословіе, члены котораго связаны обязанностями и правами. Но это сословіе — плодъ государственныхъ соображеній московскихъ государей — не вноситъ новыхъ началъ въ мѣстное управленіе. Оно имѣетъ общегосударственное значеніе; главныя его силы, высшіе его слои сосредоточиваются въ Москвѣ, этомъ „лагерѣ дворянства", по выраженію г. Лохвицкаго. На мѣстахъ низшіе разряды дворянства не образуютъ мѣстныхъ обществъ; они не входятъ и въ составъ другихъ общинъ. При общемъ разверстаніи сословій и распредѣленіи между ними тяголъ, законъ и практика держались того правила, чтобы тягла не

---

[1]) Соловьевъ, *Исторія Россіи съ древнѣйшихъ временъ*, т. III.

[2]) Означеніе слова кормленіе, см. назв. разборъ Н. В. Калачова книги Б. Н. Чичерина, стр. 9—13.

[3]) Ср. мое назв. соч., стр. 48—70 (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 159—181. Ред.).

смѣшивались между собою. Служилое тягло отличалось отъ финансовыхъ, главнымъ образомъ, тяголъ, наложенныхъ на другія сословія. Поэтому и служилые люди не могли смѣшиваться съ другими людьми. Пріобрѣтая въ городахъ дома и земельные участки, они не входили въ составъ городской общины; они являлись въ ней элементомъ посторороннимъ, часто обременительнымъ для городовъ [1]). Наконецъ, не слѣдуетъ забывать, что гражданская служба не была главнымъ предметомъ занятія служилыхъ людей; они призывались прежде всего къ службѣ военной. Гражданскія должности самимъ закономъ расматривались какъ „непрямая“ служба [2]).

Въ виду этихъ условій, мы имѣемъ право сказать, что элементы будущаго дворянства нашего не имѣли органической связи съ мѣстностью. Они составили сословіе, имѣвшее общегосударственное устройство и значеніе, находившееся въ завѣдываніи центральныхъ установленій—разряда и помѣстнаго приказа. Члены его могли явиться въ мѣстность именно въ качествѣ „служилыхъ людей“, посланныхъ центральнымъ правительствомъ для завѣдыванія тѣмъ, что̀ осталось на мѣстахъ—посадскими и волостными людьми. Какъ устроится это „завѣдываніе“? Какой типъ мѣстныхъ правителей выработается при указанныхъ выше условіяхъ? Этотъ вопросъ разрѣшился въ XVII вѣкѣ, когда установился типъ воеводскаго управленія. Но время отъ смерти Ивана III до избранія на престолъ Михаила Өеодоровича (1505—1613) представляетъ крайнюю неопредѣленность въ мѣстныхъ установленіяхъ. Тѣмъ не менѣе, оно весьма важно въ общемъ процессѣ развитія нашей администраціи.

§ 31. При Иванѣ III Россія объединилась. Преемникамъ его осталось немного дѣла въ этомъ отношеніи. Но съ расширеніемъ государственныхъ предѣловъ невольно рождался вопросъ—какими средствами правительство будетъ управлять подчиненными ему областями? Положеніе его было крайне неопредѣленно. Оно могло искать точки опоры въ двухъ элементахъ: въ элементѣ служилыхъ людей, находившемся теперь повсемѣстно въ полномъ и непосредственномъ распоряженіи Москвы, и въ мѣстныхъ общинахъ, въ посадскихъ и волостныхъ людяхъ. Оно могло развить постепенно приказное управленіе чрезъ своихъ служилыхъ людей или призвать мѣстное населеніе къ самоуправленію.

Первый исходъ вполнѣ соотвѣтствовалъ бы всѣмъ преданіямъ Москвы и правительственнымъ ея стремленіямъ. Въ XVII вѣкѣ приказное начало дѣйствительно получаетъ перевѣсъ надъ всѣми осталь-

[1]) Тамъ же, стр. 154—163 (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 259—267. Ред.).
[2]) Тамъ же, стр. 298 и слѣд. (*Собр. соч.* Град., т. II. стр. 393 и слѣд. Ред.).

ными. Но въ XVI столѣтіи примѣненіе его было задержано многими обстоятельствами и представляло важныя неудобства.

Во-первыхъ, процессъ образованія служилаго сословія, начавшійся въ XV вѣкѣ, далеко не закончился. Для довершенія его нужна была холодная, разсчетливая политика Василія Ивановича и крутыя мѣры Ивана Грознаго. Во-вторыхъ, прежнія должности намѣстниковъ и волостелей были крайне недостаточнымъ орудіемъ для государства, сознававшаго новыя и великія потребности. Правительству предстояло создать новую систему мѣстныхъ должностей, чего оно не успѣло сдѣлать до XVII столѣтія. На первый разъ оно довольствовалось тѣмъ, что сосредоточило главное завѣдываніе разными областями въ рукахъ своихъ приказовъ, гдѣ его орудіями явились знающіе и ловкіе дьяки. Затѣмъ на мѣстахъ остались прежніе кормленщики — намѣстники и волостели. Еще судебникъ Ивана Грознаго говоритъ объ нихъ, какъ о повсемѣстномъ учрежденіи.

Но несостоятельность ихъ обнаруживалась съ каждымъ годомъ. Созданные для элементарныхъ потребностей патріархальнаго государства, преимущественно для суда, они не могли справиться съ полицейскими задачами новаго государства, преимущественно съ задачами безопасности. Со всѣхъ сторонъ до царя доходили жалобы на размноженіе разбоевъ, не встрѣчающихъ никакого противодѣйствія со стороны намѣстниковъ. Они были непригодны и для общихъ административныхъ задачъ государства, напримѣръ, для дѣлъ помѣстныхъ, финансовыхъ и т. д. Даже въ своей области, т.-е. въ области суда, они позволяли себѣ разныя злоупотребленія, вызывавшія жалобы. Наконецъ, они не были способны для правильной администраціи податей и повинностей, составлявшихъ такой важный вопросъ въ Московскомъ государствѣ.

Правительство дѣйствовало сначала палліативными средствами. Для огражденія мѣстнаго населенія отъ произвольныхъ „кормовъ“ и неправаго суда оно издавна давало общинамъ уставныя грамоты, по которымъ должны были „ходить намѣстники и волостели“. Потомъ оно потребовало присутствія на ихъ судѣ „старостъ и лучшихъ людей“. Для искорененія разбоевъ оно посылало изъ Москвы особыхъ сыщиковъ, снабженныхъ обширными полномочіями. Для завѣдыванія административными дѣлами оно ставило рядомъ съ намѣстниками особыхъ дьяковъ, какъ это было, напримѣръ, въ Новгородѣ.

Но эти частныя мѣры не устраняли зла. Съ каждымъ годомъ обнаруживалась потребность въ новой системѣ управленія. Причины, вызвавшія эту потребность, были слѣдующія:

1. Крайнія злоупотребленія намѣстниковъ и волостелей, обре-

менявшихъ крестьянство „великими продажами и убытками“ и неправымъ судомъ. Тщетно правительство думало устранить эти злоупотребленія посредствомъ уставныхъ грамотъ. Злоупотребленія росли съ каждымъ годомъ, къ великой „докукѣ“ государя [1]).

2. Старыя должности не были способны охранить безопасность. Разбои и грабежи множились, а крестьянство не имѣло отъ нихъ никакой защиты. Правительство посылало спеціальныхъ „сыщиковъ“ съ порученіемъ искоренять разбойниковъ, но и сыщики не удовлетворяли своему назначенію [2]).

3. Намѣстники и волостели не обезпечивали финансовыхъ интересовъ государства, имѣвшихъ такое значеніе для московскаго правительства. Всякіе „служилые люди“ оказывались неудовлетворительными въ дѣлѣ отвѣтственности за исправное поступленіе податей, и вообще личная отвѣтственность была затруднительна при общей административной неурядицѣ. Затѣмъ правительство не имѣло никакихъ средствъ произвести правильную раскладку податей и повинностей между отдѣльными плательщиками и тяглецами. Такимъ образомъ, при данныхъ условіяхъ, единственнымъ надежнымъ обезпеченіемъ являлась отвѣтственность общинъ [3]).

§ 32. Этими причинами опредѣляется и характеръ самоуправленія, пожалованнаго крестьянству. Намѣстники и волостели постепенно „оставляются“ [4]), разбойныя (а потомъ и татебныя дѣла) возлага-

---

[1]) См. характерное мѣсто въ уставной грамотѣ переяславскимъ рыболовамъ (1555 года): „Что напередъ сего жаловали есмя бояръ своихъ и князей и дѣтей боярскихъ, городы и волости давали имъ въ кормленье, и намъ отъ крестьянъ челобитья великіе и докука безпрестанная, что намѣстники наши и волостели и ихъ пошлинные люди, сверхъ нашего жалованья указу, чинятъ имъ продажи и убытки великіе; а отъ намѣстниковъ и отъ волостелей, и отъ ихъ пошлинныхъ людей, намъ докука и челобитья многіе, что имъ посадскіе и волостные люди подъ судъ и на поруки не даются, и кормовъ имъ не платятъ, и ихъ бьютъ, и въ томъ межъ ихъ поклепы и тяжбы великіе; да отъ того на посадѣхъ многіе крестьянскіе дворы, а въ уѣздѣхъ деревни и дворы, запустѣли и наши дани и оброки сходятся несполна“. *Акты арх. экспед.*, т. I, № 242; ср. № 243.

[2]) См., напр., губную бѣлозерскую грамоту (1539 г.): „Били естя намъ челомъ о томъ, что у васъ въ тѣхъ вашихъ волостяхъ многія села и деревни разбойники разбиваютъ, и животы ваши грабятъ и села и деревни жгутъ, и на дорогахъ многихъ людей грабятъ и розбиваютъ, и убиваютъ многихъ людей до смерти... и мы къ вамъ посылали на Бѣлоозеро обыщиковъ своихъ, и отъ нашихъ де обыщиковъ и отъ недѣльщиковъ чинятся вамъ великіе убытки...“ Тамъ же, № 187. Ср. № 192, 194, 224 и друг.

[3]) Ср., напр., Важскую уставную грамоту (1552 года). Тамъ же, № 234.

[4]) Названіе намѣстника сохранилось впослѣдствіи въ качествѣ почетнаго титула.

ются „на души“ крестьянства и на выборныхъ губныхъ старостъ съ цѣловальниками. Уставныя грамоты учреждаютъ во многихъ мѣстахъ выборныхъ земскихъ судей, которымъ велѣно чинить между крестьянами управу во всякихъ дѣлахъ. Наконецъ, выборные отъ городовъ и волостей люди являются органами финансоваго управленія. Жалуя крестьянство губными и судебными учрежденіями, правительство возложило на нихъ отвѣтственность за исправное отбываніе всѣхъ царскихъ податей и, кромѣ того, „пооброчило“ ихъ деньгами за намѣстничьи и волостелины доходы [1]). Къ этимъ обязанностямъ присоединились и полицейскія, т.-е. полиціи безопасности [2]).

Слѣдуетъ ли, какъ это дѣлаютъ нѣкоторые, считать эту попытку самоуправленія мимолетною вспышкою Грознаго? Съ этимъ нельзя согласиться. Мѣры Ивана Грознаго были вызваны всѣми условіями той эпохи. Онѣ и не прошли безслѣдно. Плоды ихъ остались преимущественно въ области финансоваго управленія, въ порядкѣ раскладки податей и повинностей, въ отбываніи ихъ за круговою порукою общины и т. д. Но нельзя не сказать, что реформа Ивана Грознаго, въ виду новыхъ государственныхъ условій, могла быть мѣрою только временною, неспособною къ дальнѣйшему развитію. Указавъ на причины этой „временности“, мы укажемъ вмѣстѣ съ тѣмъ и условія возникновенія воеводскаго управленія.

Во-первыхъ, нельзя не обратить вниманія на тотъ фактъ, что служилые люди не участвовали въ этомъ самоуправленіи по праву мѣстныхъ землевладѣльцевъ. Правда, законъ предписывалъ избирать губныхъ старостъ изъ мѣстныхъ дворянъ. Но это обстоятельство нисколько не свидѣтельствовало о тѣсной связи служилыхъ людей съ мѣстнымъ земствомъ. Правительство дозволяло выбирать въ старосты только тѣхъ дворянъ, которыхъ можно было „уволить“ отъ настоящей службы, т.-е. службы полковой, именно „отставленныхъ отъ службы за старостью или за ранами, или за которыхъ служили дѣти ихъ и племянники, а за недостаткомъ дворянъ—дѣтей боярскихъ съ тѣми же условіями“ [3]). Такимъ образомъ, для дворянства губная

---

[1]) См. двинскую уставную грамоту (1556 года): „...а за намѣстничи и за ихъ пошлинныхъ людей и за всякіе доходы велѣлъ есми ихъ пооброчити, давати имъ въ нашу казну на Москвѣ, діаку нашему Путилу Нечаеву, съ сохи по двадцати рублевъ въ Московское число, да пошлинъ по два алтына съ рубля, опрочь ямскихъ денегъ, и посошные службы и обежные дани, и городового дѣла, и иныхъ нашихъ пошлинъ. А платити имъ тотъ оброкъ впервые въ нашу казну на Москвѣ, діаку нашему“ и т. д. Тамъ же, № 250.

[2]) Тамъ же, № 194. Ср. Бѣляевъ, *Крестьяне на Руси*, стр. 68 и слѣд.

[3]) Чичеринъ, назв. соч., стр. 445. *А. А. Э.*, т. I, № 224: „А которые старосты наши службу служатъ, а отъ службы ихъ отставити немочно, и тѣ бы ста-

служба имѣла значеніе службы „заштатной“ и невыгодной. По обыкновенію они начали „отбывать“ отъ нея, что вызвало карательныя мѣры правительства. Въ XVII вѣкѣ воеводамъ предписывалось: „если которые дворяне и дѣти боярскіе учнутъ ослушаться и не прійдутъ на выборы“, то у знатнѣйшихъ брать людей и крестьянъ и сажать въ тюрьму, „пока не объявятся сами“, а менѣе знатныхъ самихъ сажать въ тюрьму [1]).

Неудивительно, если должность губныхъ старостъ скоро получила приказный характеръ, несмотря на выборное ея происхожденіе. Иногда старосты прямо назначались правительствомъ. За крестьянствомъ осталось номинальное право выбирать старостъ и обязанность ставить къ губному дѣлу цѣловальниковъ, биричей и палачей,— обязанность, отъ которой правительство освобождало нѣкоторыя села, въ видѣ особой милости [2]). Такимъ образомъ, единственная всесословная и всеуѣздная должность видоизмѣнила свой характеръ. Въ XVII вѣкѣ она то отмѣняется, то возстановляется, пока наконецъ указъ 1702 года не прекратилъ ея существованія.

Оставались должности, избираемыя отъ общинъ. Но этотъ элементъ самоуправленія былъ крайне ненадеженъ. Указы Ивана Грознаго призывали къ самоуправленію всѣхъ посадскихъ и волостныхъ людей „безъ замѣны чей кто ни буди“. Призывались горожане, крестьяне, сидѣвшіе какъ на черныхъ, такъ и на монастырскихъ и владѣльческихъ земляхъ. Но такое „призваніе“ могло имѣть мѣсто только при предположеніи личной свободы призываемыхъ. Но именно этотъ элементъ исчезаетъ въ московскомъ обществѣ. Въ концѣ XVI и началѣ XVII вѣка крѣпостное право дѣлаетъ быстрые успѣхи, и жизнь общины замираетъ подъ давленіемъ права владѣльческаго. Оставались черныя волости и города. Но количество черныхъ волостей быстро сокращается, такъ какъ онѣ постепенно сливаются съ дворцовыми имѣніями. Города были слишкомъ незначительны, чтобы сдѣлаться основою мѣстнаго самоуправленія. Притомъ нельзя не обратить вниманія на одно характерное ихъ стремленіе, вызванное всѣми условіями эпохи. Мы говоримъ о стремленіи городскихъ обывателей образовать общегосударственное сословіе, по примѣру первенствующихъ сословій—дворянства и духовенства.

Стремленія городского класса не были схожи съ стремленіями городскихъ общинъ въ западной Европѣ. Между тѣмъ какъ по-

---

росты нашу службу служили, а товарыщи ихъ, которые не служатъ, съ цѣловальники разбойные дѣла дѣлали“...

[1]) Мое назв. соч., стр. 110 (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 217. Ред.).

[2]) Мое назв. соч., стр. 108, прим. 2 (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 215, прим. 2. Ред.).

слѣднія искали условій для своего экономическаго и политическаго развитія въ организаціи крѣпкихъ мѣстныхъ корпорацій, русскіе „торговые и посадскіе люди" искали облегченія отъ государственнаго тягла, ложившагося на нихъ все съ большею силою, или въ бѣгствѣ изъ общины, или въ общесословномъ устройствѣ. Финансовыя соображенія издавна побуждали городъ выдѣляться изъ состава уѣздныхъ волостей относительно раскладки и отбыванія податей и повинностей [1]). Разнообразіе податей и различіе приказовъ, въ коихъ были „вѣдомы" города, тягостно отзывались на интересахъ послѣднихъ, а потому заставляли ихъ желать бо̀льшаго однообразія въ податяхъ и подчиненія всего городского класса одному „пристойному приказу". Эти стремленія совпадаютъ и съ выгодами правительства, видѣвшаго въ городахъ обильный источникъ дохода. Указы царя Михаила Ѳеодоровича и Уложеніе Алексѣя Михайловича тщательно выдѣляютъ города изъ состава прочаго населенія. Въ новоторговомъ уставѣ 1667 года выражено желаніе, чтобы торговые люди были подчинены одному „пристойному приказу" [2]), что̀ и было сдѣлано впослѣдствіи, съ учрежденіемъ бурмистерскихъ палатъ (1699). Не говоримъ о другихъ важныхъ мѣрахъ, направленныхъ къ той же цѣли. Въ результатѣ этого движенія получились не общины, важныя для мѣстнаго самоуправленія, а сословіе, державшееся за свои привилегіи и искавшее обезпеченія ихъ въ крѣпкой центральной власти.

Кромѣ этихъ внутреннихъ причинъ, вліявшихъ на преобразованіе мѣстнаго управленія, должно принять въ разсчетъ и внѣшнія обстоятельства, именно: событія смутнаго времени (1605—1613). Смутное время оставило Россію въ крайнемъ разстройствѣ. Движеніе народныхъ массъ спасло государство, но отдѣльныя части этого народа находились въ бѣдственномъ положеніи. Города пустѣли, и городскія общины жаловались, съ одной стороны, на бѣгство тяглыхъ людей,

---

[1]) Тамъ же, стр. 148 и слѣд (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 253 и слѣд. Ред.).

[2]) П. С. З. № 408. „Для многихъ волокитъ во всѣхъ приказѣхъ купецкихъ людей пристойно вѣдать въ одномъ пристойномъ приказѣ, гдѣ великій государь укажетъ своему государеву боярину, который бы приказъ былъ купецкимъ людемъ, во всѣхъ порубежныхъ городѣхъ и въ иныхъ государствахъ о проѣздахъ обороною, и во всѣхъ городѣхъ отъ воеводскихъ налогъ купецкимъ людемъ былъ защитою и управою. А кому купецкимъ людемъ лучится побити челомъ великому государю о своихъ обидахъ на кого ни есть, на всякихъ чиновъ людей, и чтобъ всѣмъ купецкимъ людемъ давати судъ и управа на тѣхъ людей, въ томъ же въ одномъ приказѣ непремѣнно, чтобъ купецкимъ людемъ, волочась по многимъ приказамъ, промысловъ своихъ не отбыть и чтобъ... промыслъ безъ волокитъ множился, и въ томъ великаго государя казнѣ будетъ въ пошлинахъ не малое пополненіе" (ст. 88 и 89).

а съ другой—на обиды сильныхъ людей [1]). Пустѣли помѣстья и вотчины, такъ какъ крестьяне или уходили отъ крѣпостного права, или шли на приманку богатыхъ вотчинниковъ и монастырей. Притомъ и „смута" улеглась не сразу. Правда, существованіе государства было уже внѣ опасности, но „воры" были еще живы въ разбойничьихъ шайкахъ, разсыпавшихся всюду. Если прибавить къ этому, что государственныя границы не были еще обезпечены отъ крымцевъ, поляковъ и шведовъ, что съ востока надвигался новый врагъ—калмыки, то понятно будетъ, какихъ усилій требовалось для приведенія государства въ порядокъ.

§ 33. Таковы были условія, подготовившія развитіе новой системы мѣстнаго управленія, при которой служилые люди, присланные изъ Москвы, играютъ первенствующую роль. Въ исторіи мѣстнаго управленія XVII вѣкъ можетъ быть названъ временемъ господства воеводъ. Эта должность не была новостью ни по названію, ни по существу дѣла. Имя воеводъ извѣстно старой Россіи, и должность воеводы первоначально соотвѣтствовала своему названію, т.-е. была должностью военною въ собственномъ смыслѣ. Затѣмъ, въ XVI вѣкѣ въ украинные города назначаются воеводы съ военною административною властью. Такихъ воеводъ мы встрѣчаемъ въ Казани, въ Сибири, въ Новгородѣ и во Псковѣ [2]). Въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ, напримѣръ, во время войны, воеводы назначаются и въ другіе города „для вящшія осторожности". Мало того: правительство уже проводитъ различіе между воеводами полковыми и годовыми (послѣ—городовыми), отпускавшимися для управленія данною мѣстностью.

---

[1]) Напримѣръ: „и всего въ Муромѣ на посадѣ... въ живѣ черныхъ тяглыхъ дворовъ 111 дворовъ, да 107 дворовъ пустыхъ". Или въ 1619 году освященный соборъ заявилъ: „а изъ Замосковныхъ и изъ Украинныхъ городовъ посадкіе многіе люди, льготя себѣ, чтобъ имъ въ городѣхъ податей никакихъ не платить, пріѣхали къ Москвѣ, живутъ на Москвѣ и по городамъ у племени и у друзей, а по городамъ, гдѣ кто жилъ напередъ сего, ѣхать не хотятъ; а изъ иныхъ Украинныхъ и разоренныхъ городовъ посадскіе и всякіе люди бьютъ челомъ о льготѣ, чтобъ имъ, для разоренья, во всякихъ податѣхъ дати льготы, а иные посадскіе и уѣздные люди заложились въ закладчики за бояръ и за всякихъ людей, а податей никакихъ съ своею братьею съ посадскими и съ уѣздными людьми не платятъ... а иные многіе люди намъ бьютъ челомъ на бояръ и всякихъ чиновъ людей въ насильствѣ и въ обидахъ, чтобъ ихъ пожаловати велѣти отъ сильныхъ людей оборонить". *С. Г. Г. и Д.*, т. III, № 47.

[2]) Для всего послѣдующаго см. мое назв. соч., стр. 285—297. (*Собр. соч. Град.*, т. II, стр. 381—392. Ред.). Ср. Ө. М. Дмитріева, *Исторія судебныхъ инстанцій*, стр. 75. И. Е. Андреевскаго, *О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ*, стр. 37 и слѣд.

Несмотря на это, обращеніе воеводъ въ повсемѣстную должность было встрѣчено мѣстнымъ населеніемъ какъ новость, и новость непріятная, къ которой трудно было привыкнуть. На земскомъ соборѣ (1642 года) гости и торговые люди, жалуясь царю на воеводъ, говорили: „при прежнихъ государѣхъ въ городѣхъ вѣдали губные старосты, а посадскіе люди судились сами промежъ себя, а воеводъ въ городѣхъ не было; а воеводы были посыланы, по прежнихъ государей указу, съ ратными людьми только въ украинные города, для береженья отъ тѣхъ же турскихъ и крымскихъ и нагайскихъ татаръ, отъ ихъ разоренья". Въ виду несомнѣнныхъ фактовъ, слова эти оказываются не совершенно вѣрными. Но они показываютъ, какъ относилось мѣстное населеніе къ новой должности.

Все зависѣло, конечно, отъ характера, тона произведенной перемѣны. Развитіе воеводской должности сопровождалось умаленіемъ правъ городовъ и „волостей", рѣшительнымъ торжествомъ приказнаго начала надъ земскимъ, даже больше того—торжествомъ московскаго дворянства надъ „государевыми сиротами". Въ „городѣхъ" появились, въ качествѣ мѣстныхъ правителей, люди первѣйшихъ фамилій—князья Долгорукіе, Мосальскіе, Клубковы-Мосальскіе, Хованскіе, Звенигородскіе, Пріимковы-Ростовскіе, Бахтеяровы-Ростовскіе, Ромодановскіе и т. д. Перемѣна значительная сравнительно съ тѣмъ, напримѣръ, временемъ, когда на Двинѣ, по отъѣздѣ въ 1552 году послѣдняго намѣстника, кн. Микулинскаго, „были выборные холмогорскіе головы Филиппъ Родіоновъ да Фофанъ Макаровъ, и съ ними двинскіе выборные судьи, и судили на Холмогорахъ въ верхней и нижней половинѣ". Лѣтъ черезъ тридцать, правда, на Двинѣ, появляются воеводы, но они еще живутъ въ ладу съ „выборными". Но въ 1613 году двинскій лѣтописецъ отмѣчаетъ пріѣздъ новаго воеводы, Пушкина, слѣдующимъ извѣстіемъ: „до сего воеводы Никиты Пушкина съ воеводами судили вмѣстѣ двинскіе выборные судьи, а сей воевода... двинскимъ выборнымъ судьямъ земскимъ съ собою въ товарищахъ быть не велѣлъ". Скоро торговые люди получили много поводовъ жаловаться. Жалобы доходили до царя. Въ 1615 году шуяне били челомъ о возвращеніи имъ права судиться самимъ, ибо отъ воеводъ имъ „чиница продажа и убытки великіе". Царь удовлетворилъ этому ходатайству [1]). Въ 1620 г. царь Михаилъ писалъ въ Муромъ: „вѣдомо намъ учинилось, что въ городѣхъ воеводы и приказные люди наши всякія дѣла дѣлаютъ не по нашему указу, и монастырямъ и служилымъ и посадскимъ и уѣзднымъ и проѣзжимъ

---

[1]) Въ 1620 г. право суда снова предоставлено шуйскимъ воеводамъ.

всякимъ людемъ чинятъ насилства и убытки и продажи великие, и посулы... и кормы емлютъ многiе"[1]).

Само центральное правительство, какъ видно, не возлагало особыхъ упованiй на воеводъ. Но при данныхъ условiяхъ эта должность была единственнымъ выходомъ изъ всеобщей безурядицы. Воеводы славились своими злоупотребленiями; но не менѣе славились ими и выборные земскiе люди[2]). Вся система тогдашнихъ учрежденiй была такова, что злоупотребленiя сами собою рождались отъ отсутствiя точныхъ и общихъ правилъ, коими опредѣлялась бы степень власти каждаго лица, отъ отсутствiя средствъ надзора и отвѣтственности должностныхъ лицъ. Мы увидимъ, кромѣ того, что правительство не могло даже провести логически идеи воеводскаго управленiя.

§ 34. Начать съ того, что должность воеводы, по закону даже, представляется чѣмъ-то незаконченнымъ, неопредѣленнымъ. Конечно, въ этой должности больше государственныхъ началъ, чѣмъ въ должности прежнихъ намѣстниковъ. Воевода въ самомъ дѣлѣ долженъ быть орудiемъ высшаго правительства. При отправленiи на должность ему дается наказъ[3]), въ коемъ опредѣляется, какъ онъ долженъ „промышлять государевымъ дѣломъ". Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, служба „годовыхъ" воеводъ не разсматривалась какъ настоящая служба, а скорѣе какъ милость, временный отпускъ, ради поправленiя дѣлъ на счетъ ввѣреннаго города. Начало „кормленiя" въ самомъ извращенномъ его смыслѣ уцѣлѣло, стало быть, и въ воеводской должности. При такихъ условiяхъ воевода не могъ сдѣлаться вполнѣ надежнымъ оплотомъ правительства, лицомъ, на которое оно могло бы положиться всегда и во всякихъ дѣлахъ.

Воеводѣ съ „товарищами" поручены чуть не всѣ дѣла мѣстнаго управленiя. Онъ вѣдаетъ и „городовое строенiе" и служилыхъ людей

---

[1]) Злоупотребленiя воеводъ подробно разсмотрѣны въ соч. Б. Н. Чичерина, *Областныя учрежденiя Россiи въ XVII вѣкѣ.* Грустны, но вѣрны слѣдующiя слова С. М. Соловьева: „радъ дворянинъ собираться въ городъ на воеводство,—и честь большая, и кормъ сытный. Радуется жена: ей тоже будутъ приносы, радуются дѣти и племянники: послѣ батюшки и матушки, дядюшки и тетушки земскiй староста зайдетъ и къ нимъ съ поклономъ; радуется вся дворня—ключники, подклѣтные,—будутъ сыты; прыгаютъ малые ребята—и ихъ не забудутъ; пуще прежняго, отъ радости, несетъ вздорныя рѣчи юродивый, живущiй во дворѣ: ему также будутъ подачи. Все поднимается, ѣдетъ на вѣрную добычу". *Исторiя Россiи,* т. XIII, стр. 96, ср. стр. 111 и 112.

[2]) Н. И. Костомаровъ, *Бунтъ Стеньки Разина,* стр. 34 и слѣд. Соловьевъ, тамъ же, стр. 114 и слѣд.

[3]) Наказы писались приблизительно по одному образцу. Вопросъ этотъ, равно какъ и всѣ относящiяся сюда мнѣнiя разсмотрѣны въ моемъ назв. соч., стр. 299 и слѣд. (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 395 и слѣд. Ред.).

всякими службами, имѣетъ береженіе отъ окрестныхъ государствъ (если городъ пограничный), охраняетъ тишину и спокойствіе, принимаетъ мѣры противъ пожаровъ, заразительныхъ болѣзней, запрещенныхъ игръ, соблазнительныхъ зрѣлищъ, корчемства; ему принадлежитъ судъ по гражданскимъ дѣламъ, а гдѣ нѣтъ губныхъ старостъ, то и по „разбойнымъ, татебнымъ и убійственнымъ"; онъ наблюдаетъ за бездоимочнымъ и исправнымъ отбываніемъ всѣхъ податей и повинностей, смотритъ за всѣми должностными лицами въ уѣздѣ. Коротко говоря — съѣзжая изба, гдѣ присутствуетъ воевода и помѣщается его канцелярія, является средоточіемъ всѣхъ уѣздныхъ дѣлъ.

Но это „средоточіе" не внушало къ себѣ безусловнаго довѣрія правительства. Были такія деликатныя дѣла, къ которымъ правительство не могло, въ виду собственныхъ интересовъ, пустить воеводъ. Сюда относились прежде всего дѣла по финансовому управленію. Конечно, воеводамъ было предоставлено наблюденіе за исправнымъ поступленіемъ всякихъ податей и отбываніемъ всякихъ повинностей. Но непосредственное завѣдываніе этими дѣлами не могло быть имъ поручено, такъ какъ правительство не могло быть обезпечено ихъ отвѣтственностью, а мѣстные жители справедливо ожидали всякихъ притѣсненій и произвольныхъ поборовъ отъ воеводъ. Поэтому правительство должно было остаться при способахъ, выработанныхъ еще въ XVI вѣкѣ, т.-е. при земскихъ должностяхъ, обезпеченныхъ отвѣтственностью общины.

Такимъ образомъ, рядомъ съ приказными должностями, остался цѣлый институтъ земскихъ, выборныхъ должностей, низведенныхъ, правда, на степень служебнаго средства, тяжелой повинности, но все-таки отдѣльныхъ отъ должностей приказныхъ. Институтъ этотъ, съ внѣшней стороны, представлялъ довольно широкое развитіе. Во главѣ ихъ стоялъ всеуѣздный староста, главный органъ посадскихъ и уѣздныхъ людей, сносившійся съ правительствомъ [1]). За симъ слѣдовали земскіе старосты и цѣловальники, вѣдавшіе мірскими дѣлами. Такими дѣлами были: 1) распоряженіе общинною землею и общественнымъ имуществомъ; 2) записка въ тягло; 3) раскладка и сборъ податей; 4) отправленіе повинностей; 5) производство мірскихъ выборовъ, и 6) мѣстная полиція [2]).

Земскіе старосты и цѣловальники являлись органами какъ общины, такъ и правительства, по раскладкѣ и сбору прямыхъ податей и

---

[1]) Н. В. Калачовъ, *Разборъ сочиненія г. Андреевскаго „О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ"*, стр. 36 и слѣд. Соловьевъ, тамъ же, стр. 114 и слѣд.

[2]) Чичеринъ, назв. соч., стр. 514 и слѣд.

отбыванію натуральныхъ повинностей. Но въ области финансоваго управленія была одна отрасль, гдѣ нормальная отвѣтственность общины была недостаточна. Мы говоримъ о косвенныхъ налогахъ, о „таможенныхъ и кабацкихъ сборахъ", гдѣ невозможенъ былъ прямой и наглядный учетъ, гдѣ приходилось восполнять отвѣтственность общины личною отвѣтственностью должностного лица, отдавъ ему на вѣру извѣстный сборъ. Такъ возникли вѣрныя должности таможенныхъ и кабацкихъ головъ. Головы ставились къ „государеву дѣлу" или общиною изъ зажиточныхъ обывателей, или прямо назначались правительствомъ изъ торговыхъ людей [1]). Иногда вѣрная служба просто замѣнялась откупомъ [2]).

Наконецъ, разбойныя, татебныя и убійственныя дѣла остались въ рукахъ губныхъ старостъ, кругъ вѣдомства коихъ расширился даже новыми дѣлами [3]). Иногда на губныхъ старостъ возлагались и административныя обязанности.

§ 35. Такова была эта сложная и довольно нестройная система мѣстной администраціи. Недостатки ея бросаются въ глаза съ перваго же взгляда. Центръ тяжести управленія перенесенъ на служебно-приказный элементъ; но онъ-то и представляется наименѣе организованнымъ. Воевода, назначаемый на короткій срокъ — годовой или двухлѣтній [4]), конечно не можетъ вникнуть въ „мѣстныя условія". Онъ самъ смотритъ на свою службу, какъ на отдыхъ, и законъ говоритъ то же; хуже того: воевода видитъ въ своемъ воеводствѣ средство поправить свои дѣла. Земскій элементъ, несущій дѣйствительную отвѣтственность, обремененный настоящими обязанностями, приниженъ и задавленъ до такой степени, что не можетъ справиться со своими выборными, когда они, стакнувшись съ воеводою, позволяютъ себѣ всяческія злоупотребленія [5]). Этотъ коренной порокъ

---

[1]) Тамъ же, стр. 397 и слѣд., 408 и слѣд.

[2]) Тамъ же, стр. 403 и слѣд.

[3]) Еще въ 1634 г. дѣла о поджогѣ были присоединены къ губнымъ. Въ 1669 году къ нимъ присоединены: совращеніе отъ вѣры, насилованіе женщинъ, сводничество и непочтеніе къ родителямъ. Мое назв. соч., стр. 345 (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 438. Ред.).

[4]) Тамъ же, стр. 295 и слѣд. (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 391 и слѣд. Ред.).

[5]) Соловьевъ, тамъ же, стр. 114 и слѣд.: „Противъ дурного старосты, избраннаго, у избирателей нѣтъ другого средства, какъ просить правительство „вывести" его изъ города". Это грустное заключеніе выведено изъ слѣдующей челобитной „мірскихъ людей" на своего старосту: „въ нашихъ мірскихъ дѣлахъ учинилъ большое дурно, въ денежныхъ приходахъ и расходахъ большую хитрость, а себѣ корысть; подговаривался къ воеводѣ и къ таможенному откупщику, пьетъ и ѣстъ съ ними безпрестанно и ночи просиживаетъ, на насъ воеводѣ и откупщику наговариваетъ, и насъ продаютъ и убытчатъ: вели, государь, отъ насъ его вывесть".

администраціи ясенъ самъ собою. Но онъ проявляется и во всѣхъ подробностяхъ.

Воеводы являются органами центральнаго правительства, но нельзя сказать, чтобы они имѣли въ рукахъ своихъ средства удовлетворять самымъ законнымъ нуждамъ мѣстнаго народонаселенія. Имъ было предоставлено право гражданскаго суда, но въ такомъ ничтожномъ объемѣ [1]), что мѣстные жители по сколько-нибудь важному дѣлу должны были отправляться въ Москву, гдѣ дѣлались жертвами знаменитой „волокиты". Власть воеводы по дѣламъ помѣстнымъ была ограничена до такой степени, что небогатые служилые люди разорялись поѣздками въ Москву для расписки помѣстій [2]). Какой бы „мѣстный интересъ" мы ни взяли, вездѣ возможность удовлетворенія его воеводскою властью представлялась весьма малою. Воевода могъ позволить себѣ всякія злоупотребленія, но онъ не могъ, какъ увидимъ ниже, хорошо служить интересамъ даже центральнаго правительства.

Злоупотребленія воеводы обнаруживались, главнымъ образомъ, въ его отношеніяхъ къ тяглымъ людямъ. Конечно, наказъ предписывалъ ему „стоять за нихъ и беречь", но на дѣлѣ выходило не то. Положеніе „тяглыхъ" было поистинѣ безпомощно. Наказъ воспрещалъ воеводамъ вмѣшиваться въ мірскіе выборы, въ раскладку и сборъ податей. На дѣлѣ случаи „вмѣшательства" бывали чрезвычайно часты и, что грустнѣе всего, нерѣдко вызывались злоупотребленіями выборныхъ и „лучшихъ" людей, тѣснившихъ людей „молодшихъ" [3]). Затѣмъ вмѣшательство воеводъ обусловливалось и тѣмъ, что, по вѣрному замѣчанію г. Чичерина, земскіе старосты не имѣли никакой власти, а могли только извѣщать воеводу о неисполненіи закона [4]). Законодатель непрерывно долженъ былъ подтверждать о „невмѣшательствѣ", но частыя подтвержденія лучше всего доказываютъ глубину зла.

Могли ли воеводы быть дѣйствительно органами центральнаго правительства? На этотъ вопросъ также врядъ ли можно дать утвердительный отвѣтъ.

Во-первыхъ, въ организаціи самого „центральнаго" правительства имѣлись существенные недостатки. Государственныя дѣла вѣдались множествомъ приказовъ съ весьма неопредѣленною и смѣшанною компетенціею, съ совершенно неопредѣленными отношеніями. Легко представить себѣ, какъ эта неурядица отражалась на мѣстномъ упра-

---

[1]) Мое назв. соч., стр. 351 и слѣд. (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 444 и слѣд. Ред.).

[2]) Тамъ же, стр. 315 и слѣд. (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 410 и слѣд. Ред.).

[3]) Тамъ же, стр. 322 и слѣд. (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 416 и слѣд. Ред.).

[4]) Назв. соч., стр. 517 и слѣд.

вленіи, гдѣ воеводы или „бездѣйствовали“, или „злоупотребляли“, пользуясь борьбою приказовъ [1]).

Во-вторыхъ, приказы имѣли органовъ своей неурядицы и на мѣстахъ. Воевода считался главнымъ начальникомъ всѣхъ приказныхъ людей въ уѣздѣ. Таковыхъ было очень много. Въ городахъ имѣлись ямскіе и городовые приказчики, стрѣлецкіе, пушкарскіе, засѣчные, житничные головы. Эти люди, находясь подъ главнымъ начальствомъ воеводы, дѣйствовали большею частью по наказамъ изъ Москвы [2]). Затѣмъ у московскаго правительства возникли въ разное время потребности, удовлетвореніе которыхъ оно не хотѣло поручить мѣстному начальству. Отсюда множество „присыльныхъ людей изъ Москвы“. Таковы сыщики по губнымъ дѣламъ, сыщики бѣглыхъ, горододѣльцы, сборщики хлѣбнаго и денежнаго сбора и т. д. Между всѣми этими лицами не было никакихъ іерархическихъ отношеній. По общему правилу, приказные люди подчинялись воеводѣ. Но и воеводѣ не довѣряли. Если ему поручалось „смотрѣть“ за разными головами и старостами, то и старостамъ подъ рукою рекомендовалось „смотрѣть“ за воеводою. Воевода писалъ въ Москву на головъ, головы — на воеводу. Но дѣла отъ этого не шли лучше, а мѣстнымъ жителямъ не было легче [3]).

Въ 1695 году великіе государи Иванъ и Петръ Алексѣевичи указали послать въ сибирскіе города [4]) такой указъ. Изложивъ всѣ злоупотребленія, учиненныя воеводами, государи повелѣваютъ: „И впредь для всякаго страха, чтобъ тѣхъ воеводъ отъ такихъ вымышленныхъ и ихъ великихъ государей казнѣ и людемъ разорительныхъ поступокъ унять, написать имъ изъ указовъ и изъ наказовъ по городамъ, смотря какое дѣло въ коемъ городѣ къ остереганью надобно, статьи... а буде которой воевода учнетъ что дѣлать черезъ тѣ ему данныя статьи, и имъ (всякаго чину жителямъ) его въ томъ не слушать, а посылать къ Москвѣ на того воеводу за своими руками челобитныя“ [5]).

Это уже не указъ, а крикъ отчаянія, вырвавшійся отъ сознанія полнаго своего безсилія. Только сильная рука Петра могла вывести Россію, не скажемъ на лучшую дорогу, но хотя бы на какой-нибудь опредѣленный путь.

---

[1]) Мое назв. соч., стр. 361—370 (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 454—463. Ред.).

[2]) Тамъ же, стр. 372 и слѣд. (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 464 и слѣд. Ред.).

[3]) Въ 1679 году было сдѣлано распоряженіе объ уничтоженіи всѣхъ этихъ должностей, „и всякое дѣло вѣдать воеводамъ однимъ“. П. С. З. № 779.

[4]) Сибирскіе города, по своей отдаленности, были особенно удобны для злоупотребленій.

[5]) П. С. З. № 1511.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Первое учрежденіе губерній.

§ 36. Первоначальныя условія развитія учрежденій кладутъ неизгладимый отпечатокъ на послѣдующую ихъ судьбу. Это вполнѣ примѣняется и къ исторіи мѣстныхъ установленій въ Россіи. Несмотря на всѣ радикальныя мѣры Петра Великаго и на преобразованія Екатерины II, законодательныя измѣненія были безсильны предъ фактическимъ положеніемъ вещей. Даже теперь, послѣ освобожденія крестьянъ и провозглашенія земскаго начала, чувствуется давленіе того времени, когда московскіе государи еще „собирали землю“ и закрѣпляли сословія на службу государству.

Тяглое отношеніе сословій къ государству не измѣнилось, конечно, и при Петрѣ Великомъ. Напротивъ, онъ повысилъ государственныя требованія въ особенности относительно служилыхъ людей. Онъ указалъ слабой, бѣдной и необразованной странѣ такія высокія задачи, заставилъ ее бороться съ такими сильными сосѣдями, что страна должна была отвѣчать ему страшнымъ напряженіемъ всѣхъ своихъ силъ. Но одного напряженія силъ было мало. Страна нуждалась въ новой организаціи. Съ 1701 года Россія вступила въ продолжительную борьбу уже не съ „стихійною силою“—татарами и турками, а съ сильнымъ и отлично устроеннымъ государствомъ — со Швеціею. Съ первыхъ же шаговъ этой борьбы чувствовалось, что Швеція бьетъ Россію именно какъ государство, какъ организація. Затѣмъ необходимость государственнаго переустройства обусловливалась и другимъ стремленіемъ Петра—ввести Россію въ кругъ европейскихъ державъ. Здѣсь не было уже мѣста тому полупатріархальному быту, среди котораго выросъ Петръ и который онъ ненавидѣлъ отъ всей души. Но эти общія государственныя стремленія Петра выразились въ опредѣленныхъ формахъ, вполнѣ соотвѣтствовавшихъ и личному его положенію и условіямъ его времени. Укажемъ на эти условія, такъ какъ они опредѣлили и характеръ созданной имъ губерніи.

Прежде всего должно имѣть въ виду, что въ своей преобразовательной дѣятельности Петръ Великій шелъ почти одинъ. Кругомъ себя онъ видѣлъ страшныя и неотложныя нужды и не находилъ средствъ къ исправленію. У него были даровитые помощники, но ни одного руководителя и друга. Не было почти ни одного человѣка, въ которомъ бы онъ не разочаровался къ концу своей жизни. Гагаринъ былъ казненъ, Нестеровъ казненъ, Курбатовъ умеръ подъ судомъ, Шафировъ едва избѣгъ смертной казни, Меньшиковъ держался

только благодаря заступничеству императрицы. Въ народѣ слышался глухой, а иногда и явный ропотъ на непомѣрныя тягости, требуемыя содержаніемъ арміи и флота, на рекрутчину, на церковную реформу, на новые обычаи. Умирая, преобразователь не зналъ, въ чьи руки попадутъ плоды „многихъ и несносныхъ“ трудовъ его. При жизни онъ чувствовалъ, что всякое дѣло требуетъ его присмотра и что ничто не начнется безъ него. Одинъ и тотъ же человѣкъ долженъ былъ заводить арміи и беречь лѣса, создавать флотъ и улучшать породы рогатаго скота, вести сложныя внѣшнія отношенія и заводить мануфактуры, учреждать сенатъ съ коллегіями и губерніями и изобрѣтать гражданскій шрифтъ, руководить дѣйствіями неопытныхъ и полуграмотныхъ сановниковъ и просматривать переводы „экономическихъ книгъ“, издававшихся для всенароднаго наставленія. Это безусловное одиночество среди людей, изъ коихъ одни не понимали реформъ, а другіе понимали, но „приличались въ воровствѣ“, среди народа, видѣвшаго пока только тягость, стоимость реформы, должно было развить въ Петрѣ увѣренность, что преобразованіе не могло быть осуществлено иначе, какъ насильственно. „Нашъ народъ“, писалъ онъ, „яко дѣти, ученія ради никогда за азбуку не пріймутся, когда отъ мастера не приневолены бываютъ, которымъ сперва досадно кажется, но, когда выучатся, потомъ благодарятъ, что явно изъ всѣхъ нынѣшнихъ дѣлъ; не все ль неволею сдѣлано? И уже за много благодареніе слышится, отъ чего уже плодъ произошелъ“.

Эта теорія „неволи“ была, какъ я уже замѣтилъ, результатомъ личной обстановки Петра. Но кромѣ того, она подсказывалась ему и примѣромъ Европы. Не находя въ своей русской средѣ никакихъ руководящихъ началъ для реформы, Петръ внимательно смотрѣлъ на Западъ, жадно вдыхалъ въ себя воздухъ западной культуры. Какую же Европу видалъ Петръ? Извѣстно, что образцовъ политическихъ учрежденій онъ искалъ въ Швеціи и Германіи. Въ этихъ странахъ закончился процессъ образованія новаго государства. Главнымъ фактомъ этого процесса была монархическая власть, стоявшая теперь въ полномъ сознаніи своего могущества предъ безсильными „сословіями“ и городскими общинами. Всесильная администрація, особенно въ Пруссіи, проникала во всѣ подробности общественной жизни, подчиняя своей строгой опекѣ торговлю, ремесла, образованіе, церковь, земледѣліе. Просвѣщенный абсолютизмъ считался великимъ и единственнымъ рычагомъ цивилизаціи и нашелъ себѣ освященіе въ философскихъ и политическихъ трактатахъ. Коротко говоря—Петръ Великій столкнулся съ типомъ полицейскаго государства въ полномъ его развитіи. Онъ видѣлъ предъ собою типы

государей-хозяевъ, каковы были Фридрихъ I и Фридрихъ-Вильгельмъ I прусскіе, или военныхъ командировъ, какъ Карлъ XII шведскій.

Въ Германіи „полицейское государство“ уложилось въ извѣстныя формы. Лейбницъ, въ одномъ изъ своихъ писемъ къ Петру, уподобляетъ монарховъ Богу, правящему міромъ по извѣстному порядку и незыблемымъ законамъ. Государственная администрація должна быть подобно часамъ, гдѣ каждому колесу и винтику отведено опредѣленное мѣсто, согласно плану цѣлаго механизма. Правда, рядомъ съ государственною машиною на Западѣ имѣлись нѣкоторые общественные остатки—города и мѣстные чины, придавленные, приниженные всемогущею машиною, но сохранившіе отпечатокъ прежняго величія. Петру не было времени разбирать, что̀ въ этомъ случаѣ было однородно и что̀ разнородно, что̀ ново и что̀ старо. Онъ взялъ себѣ въ образецъ западно-европейское государство въ полномъ его составѣ и принялъ городскія установленія и мѣстные чины за продолженіе той же административной машины. Съ точки зрѣнія фактическаго положенія вещей онъ былъ правъ, а этого довольно для объясненія его реформы.

Въ первый разъ, послѣ долгаго вырожденія московскихъ учрежденій, въ Россіи было поднято высоко знамя государства. „Петръ“, говоритъ Хомяковъ [1]), „по какому-то странному инстинкту души высокой, обнявъ однимъ взглядомъ всѣ болѣзни отечества, постигнувъ все прекрасное и святое значеніе слова—государство, ударилъ по Россіи, какъ страшная, но благодѣтельная гроза. Ударъ по сословію судей-воровъ; ударъ по боярамъ, думающимъ о родахъ своихъ и забывающимъ родину; ударъ по монахамъ, ищущимъ душеспасенія въ келіяхъ и поборовъ по городамъ, а забывающимъ церковь и человѣчество и братство христіанское. За кого изъ нихъ заступится исторія?“

Крута и насильственна была реформа Петра, но и онъ не могъ пойти противъ исторіи. Величайшій изъ русскихъ государей, отрѣшившійся, повидимому, отъ всякой исторіи, принужденъ былъ вращаться въ кругу историческихъ элементовъ, завѣщанныхъ ему прошлымъ. Посмотримъ, въ самомъ дѣлѣ, что̀ сдѣлалъ Петръ для исправленія администраціи и мѣстнаго управленія въ особенности.

§ 37. Мы видѣли, какъ была организована служба въ московскомъ государствѣ и какъ московская „бюрократія“ въ итогѣ сдѣлалась орудіемъ эксплоатаціи низшихъ классовъ и самого государства „служилыми людьми“. Петръ Великій не измѣнилъ отношеній

---

[1]) *Собраніе сочиненій*, т. I, стр. 375.

между сословіями. Крѣпостное право дѣлаетъ быстрые успѣхи въ XVIII вѣкѣ. Крестьянство отдается въ полное распоряженіе владѣльцевъ; затѣмъ, массы крестьянъ „приписываются“ къ разнымъ вѣдомствамъ, къ фабрикамъ и заводамъ. Въ теченіе XVIII вѣка крестьянами управляютъ въ полномъ смыслѣ этого слова. „Купецкіе люди“, горожане сохраняютъ свою свободу. Ихъ даже стараются сберечь, приласкать въ виду ожидаемыхъ отъ нихъ пользъ государству. Но это береженье, какъ мы увидимъ ниже, состояло преимущественно въ томъ, что имъ давали „особое управленіе“ по старому завѣту Москвы. Истинно правящимъ классомъ, призваннымъ на государственную службу, осталось служилое сословіе, переименованное въ „шляхетство“, а потомъ въ дворянство. Этого факта преобразователь измѣнить не могъ и не хотѣлъ. Каждый дворянинъ призывался къ службѣ, каждый служащій выходилъ въ дворяне по табели о рангахъ. Петръ Великій хотѣлъ только заставить дворянство дѣйствовать въ новыхъ формахъ, въ новыхъ учрежденіяхъ. И эти формы были заимствованы отъ чиновнаго государства западной Европы. Въ этомъ образцѣ преобразователь искалъ средствъ для „порядочнаго управленія“, для обезпеченія законности и государственной пользы. Правителямъ придаются „товарищи“, а послѣ образуются коллегіи. Онѣ дѣйствуютъ по регламентамъ, а отдѣльныя должностныя лица по общимъ инструкціямъ, коими опредѣляется и компетенція, и дѣлопроизводство, и взаимныя отношенія учрежденій. Установляются правила отчетности и отвѣтственности каждаго. Образуются органы государственнаго надзора въ лицѣ фискаловъ и прокуроровъ. Строгія наказанія грозятъ за неисполненіе долга, и часто эти угрозы приводятся въ исполненіе.

Эти общія стремленія нашли себѣ примѣненіе какъ въ области центральнаго, такъ и мѣстнаго управленія. Петръ Великій создалъ губернію, какъ единицу мѣстнаго управленія. Но мы должны объяснить, въ какомъ именно смыслѣ его должно считать творцомъ губернскихъ установленій. Во-первыхъ, онъ положилъ основаніе правильному и однообразному дѣленію страны, замѣнившему хаотическія „единицы“ прежняго времени. Во-вторыхъ, онъ попытался посредствомъ общихъ наказовъ опредѣлить предметы вѣдомства мѣстнаго управленія и провести нѣкоторую границу между задачами мѣстныхъ и центральныхъ установленій. Въ-третьихъ, онъ поставилъ мѣстныя должности въ условія гражданской службы и открылъ, такимъ образомъ, возможность обратить въ пользу государства силы мѣстнаго дворянства. Въ-четвертыхъ, наконецъ, ему принадлежитъ первая попытка разграничить предметы вѣдомства разныхъ установленій и спеціально указать нѣкоторыя основанія для отдѣленія суда отъ

администраціи. Коротко говоря—Петръ Великій создалъ формальныя условія существованія губерніи, какъ административной мѣстной единицы. Но не отъ него зависѣло дать этой новой формѣ необходимое содержаніе. Въ подробностяхъ своей реформы онъ столкнулся съ историческими условіями и объ нихъ разбились многія изъ его начинаній.

§ 38. Петръ Великій не сразу и не по одному плану устроилъ управленіе губерніями. За организацію этой единицы мѣстнаго управленія онъ принимался два раза: 1) въ 1708 году, когда была постепенно создана первая его система управленія, и 2) въ 1719 году, когда прежняя система видоизмѣнилась.

Періодъ до 1719 года страдаетъ отсутствіемъ общихъ органическихъ законовъ. Чтобы понять учрежденія этой эпохи, необходимо принять въ разсчетъ цѣлую массу отдѣльныхъ узаконеній, касающихся мѣстныхъ должностей. Но и эти узаконенія не даютъ полнаго понятія о мѣстномъ управленіи. Они часто не сходятся съ тѣмъ, что было въ дѣйствительности. Нерѣдко одинъ законъ противорѣчитъ другому [1]).

Наконецъ, при разсмотрѣніи того, что̀ хотѣлъ Петръ Великій сдѣлать изъ губерніи, необходимо имѣть въ виду не только мѣстныя установленія, но и высшія, въ особенности сенатъ.

Губерніи появились собственно раньше сената. Первая губернія была образована изъ мѣстностей, завоеванныхъ Петромъ отъ Швеціи. По свидѣтельству Голикова [2]), уже въ 1702 году князь Меньшиковъ былъ назначенъ генералъ-губернаторомъ этихъ вновь присоединенныхъ земель. Въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ отсюда образовалась цѣлая губернія, называвшаяся сначала Ингерманландской, а съ 1710 года—Петербургской. Сюда вошли мѣстности, не имѣвшія ничего общаго между собою ни въ историческомъ, ни въ этнографическомъ отношеніи. Здѣсь соединялись, съ одной стороны: Ингерманландія, Карелія, Эстляндія; съ другой—нынѣшнія губерніи: Псковская, Новгородская, Тверская. Фактъ этотъ объясняется тѣмъ, что въ Россіи, какъ мы замѣтили, не существовало историческихъ условій для образованія

---

[1]) Для примѣра приведемъ узаконенія, касающіяся должности ландратовъ. Она учреждена въ 1713 году. Должность эта считается выборною. Ландратовъ велѣно выбирать мѣстному дворянству и посылать выборы, за подписями дворянъ, въ сенатъ на утвержденіе. Но законъ о выборахъ вышелъ не въ 1713, а въ 1714 г. Первоначально ландраты назначались сенатомъ. Въ 1715 году выходитъ узаконеніе, косвенно показывающее, что ландраты могли быть назначаемы отъ правительства, несмотря на законъ 1714 года. Именно, въ указѣ 1715 года говорится о распредѣленіи отставныхъ и раненыхъ военныхъ по должностямъ гражданскимъ. Въ числѣ послѣднихъ упоминаются и ландраты.

[2]) См. *Дѣянія Петра Великаго.*

провинціи, а потому самыя разнородныя мѣстности легко поддавались чисто механическому соединенію [1]).

Въ 1708 г. губернаторы и губерніи сдѣлались общимъ учрежденіемъ. Указъ этого года предписываетъ расписать всѣ города Всероссійскаго государства къ 8-ми губернскимъ центрамъ [2]). Такъ образовалось 8 губерній: 1) Ингерманландская (Петербургская); 2) Московская; 3) Кіевская; 4) Смоленская; 5) Архангельская; 6) Казанская; 7) Азовская, и 8) Сибирская, раздѣленная тогда же на двѣ провинціи. Губерніи эти были, конечно, чрезвычайно велики для правильной администраціи. Но мы можемъ объяснить происхожденіе ихъ довольно просто. Мѣстности, вѣдавшіяся московскими областными приказами (четвертями), были также весьма обширны. Представимъ себѣ, что мѣсто областного приказа занялъ губернаторъ, что въ лицѣ его соединилась власть и центральнаго и мѣстнаго управленія, и мы поймемъ эту должность. Петру Великому нужна была сильная власть на мѣстахъ—власть, которая могла бы дѣйствовать быстрѣе, чѣмъ прежніе приказы въ соединеніи съ воеводскимъ управленіемъ. Нужна была вмѣстѣ съ тѣмъ должность лично отвѣтственная предъ верховною властью. Дѣйствительно, мы видимъ, что при возложеніи на губернаторовъ разныхъ порученій, указы Петра грозятъ имъ, въ случаѣ нерадѣнія, страшными наказаніями. Такъ, за недоставленіе рекрутовъ на срокъ съ губернаторами предписывалось поступать, какъ съ измѣнниками отечеству, и угроза эта не оставалась втунѣ. Потребность въ сильныхъ, отвѣтственныхъ органахъ въ мѣстности — таковъ первый мотивъ учрежденія губерній. Къ этому присоединились и другія соображенія. Армія и флотъ требовали большихъ издержекъ, новыхъ налоговъ, спеціально установленныхъ для этой цѣли. Петръ Великій нуждался въ такой власти, которая бы сбирала эти подати и на мѣстѣ расходовала ихъ, по указаніямъ центральнаго правительства, на тѣ именно предметы, для которыхъ онѣ предназначались. Въ этомъ отношеніи должность губернаторовъ представляла чрезвычайныя удобства. Затѣмъ, на губернатора возлагаются разныя новыя задачи: попеченіе о различныхъ сторонахъ народнаго благосостоянія

---

[1]) Г. Лохвицкій, основываясь на этомъ разнообразіи состава первыхъ губерній, дѣлаетъ общее заключеніе, что характеръ ихъ былъ приписной, тяглый. По объясненію его, служебный характеръ губернскаго дѣленія вызывался въ то время потребностями организаціи повинностей для разныхъ цѣлей государственныхъ. Между этими цѣлями на первомъ мѣстѣ онъ ставитъ необходимость флота. (Назв. соч., стр. 42). Но толкованіе это, вѣрное въ своемъ источникѣ, грѣшитъ своими выводами. Какъ покажетъ намъ дальнѣйшее развитіе губерній, выводы г-на Лохвицкаго слишкомъ односторонни.

[2]) П. С. З. № 2218.

и другія полицейскія обязанности. Наконецъ, въ развитіи мѣстныхъ должностей Петръ Великій думалъ найти средство для организаціи правосудія на мѣстахъ: мѣстный судъ избавлялъ жителей отъ той классической волокиты, которой такъ страдалъ прежній порядокъ судопроизводства.

Должности эти безпрерывно развивались и осложнялись новыми порученіями. Вмѣстѣ съ тѣмъ законодательство имѣло въ виду дать иную организацію мѣстнымъ установленіямъ. Съ цѣлью ограничить единоличный произволъ правителей, мѣстныя должности были обставлены новыми коллегіальными учрежденіями. Таковы ландратскія коллегіи, заимствованныя Петромъ изъ Остзейскихъ провинцій. Ландраты избирались мѣстнымъ дворянствомъ въ числѣ 12-ти человѣкъ для большихъ городовъ, 10-ти—въ среднихъ, а 8-ми—въ малыхъ городахъ. Коллегія ландратовъ должна была всѣ дѣла дѣлать вмѣстѣ съ губернаторомъ, которому принадлежало только право предсѣдательства. При губернаторахъ состояли, кромѣ того, ландрихтеры. Самое названіе показываетъ, что это была должность судебная [1]). Но мы увидимъ ниже, что на ландрихтеровъ возлагались и разныя административныя порученія. Затѣмъ, подъ надзоромъ губернатора дѣйствовали оберъ-комендантъ и комендантъ. Эти должностныя лица, въ сущности, замѣнили собою воеводъ, но съ тою разницей, что назначались только въ важнѣйшіе города. Такова система мѣстныхъ должностей, учрежденная Петромъ Великимъ, начиная съ 1708 года. Мы не поймемъ ея значенія, если не обратимъ вниманія на отношенія мѣстныхъ установленій къ центральному правительству. Отношенія эти съ учрежденіемъ сената въ 1711 г. выяснились въ томъ смыслѣ, что Петръ хотѣлъ сосредоточить администрацію въ губерніи. По мѣрѣ развитія губернскихъ должностей, областные и нѣкоторые другіе приказы, какъ, напр., приказъ рудныхъ дѣлъ, закрываются, и дѣла изъ нихъ передаются губернаторамъ. Губернскія должности, въ кругу ввѣренныхъ имъ задачъ, дѣйствуютъ подъ верховнымъ надзоромъ сената. Для этой цѣли при сенатѣ состоятъ: 1) въ канцеляріи сената—губернскій столъ, куда поступаютъ всѣ донесенія отъ губернаторовъ; 2) губернскіе комиссары для сношенія съ губерніей, и 3) для цѣлей надзора оберъ-фискалъ [2]). Подъ

---

[1]) Съ точки зрѣнія исключительно судебной должности смотрятъ на ландрихтеровъ—Дмитріевъ, *Исторія суд. инст.*, и Кавелинъ, *Собр. соч.*, т. I, Основныя начала русскаго судопроизводства и т. д. По мнѣнію этихъ ученыхъ, ландрихтеры были учреждены для суда преимущественно по дѣламъ поземельнымъ, вотчиннымъ.

[2]) О фискалахъ см. мое изслѣдованіе, *Высшая администрація Россіи, XVIII ст.* (*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 37—297. Ред.), г. Петровскаго, *Сенатъ*

его командою должны были дѣйствовать провинціалъ-фискалы и городовые фискалы, которые назначались изъ мѣстныхъ служилыхъ людей или избирались изъ купечества. Полный указъ о должности фискаловъ вышелъ въ 1714 г. Фискалы не состоятъ собственно при учрежденіяхъ, подобно прокурорамъ. Они представляютъ совершенно особый организмъ властей. Обязанность ихъ заключалась въ томъ, чтобъ надъ всѣмъ надсматривать, тайно или явно, и провѣдывать нѣтъ ли гдѣ нарушенія казеннаго интереса, нарушенія закона и такъ называемыхъ безгласныхъ дѣлъ. Въ тѣхъ случаяхъ, когда дѣло не имѣло за себя челобитчика, они выступали въ роли жалобщиковъ. При разнаго рода злоупотребленіяхъ на обязанности ихъ лежало доносить и обличать, несмотря на званіе виновнаго. Установленіе должности фискаловъ объясняется печальнымъ положеніемъ общества и администраціи того времени, необходимостью защиты частныхъ лицъ и интересовъ правительства отъ произвола должностныхъ людей. Несмотря на благую цѣль, учрежденіе это было въ высшей степени стѣснительнымъ какъ для администраціи, такъ и для общества.

Система мѣстнаго управленія, изложенная нами, имѣла въ виду, главнымъ образомъ, организовать на новыхъ началахъ службу, создать отвѣтственныя государственныя должности. На мѣсто прежнихъ полуслужилыхъ людей, дѣйствовавшихъ безконтрольно, являются вполнѣ государственныя учрежденія, подчиненныя строгому надзору. Исчезаетъ прежняя безвозмездность воеводской службы. Новыя должности поставлены въ штатъ; губернскимъ чинамъ назначено опредѣленное жалованье, и всякое требованіе иного возмездія запрещается, подъ страхомъ наказанія за лихоимство. Но для жизненности мѣстныхъ установленій мало одной организаціи ихъ въ видѣ государственныхъ властей. Другимъ условіямъ мѣстнаго самоуправленія вновь созданныя должности не удовлетворяли и потому стали клониться къ упадку. Онѣ никогда и не стояли высоко. Мы видимъ, что Петръ Великій какъ будто пытается призвать къ управленію мѣстное дворянство. Еще съ 1702 года мѣстнымъ дворянамъ поручается выборъ товарищей воеводъ. Впослѣдствіи, съ учрежденіемъ ландратскихъ коллегій, эта мысль принимаетъ, повидимому, болѣе широкую и опредѣленную форму; выборные отъ дворянства участвуютъ въ управленіи губерніей на равныхъ правахъ съ губернаторомъ. Но, во-первыхъ, самый вопросъ о выборахъ въ ландраты представляется спорнымъ [1]). Во-вто-

---

при Петрѣ В., и г. Барсова, *О свѣтскихъ фискалахъ и духовныхъ инквизиторахъ* (*Журн. Мин. Нар. Просв.*, 1878 г., февраль).

[1]) Ср. соч. Мрочекъ-Дроздовскаго, *Областное управленіе Россіи XVIII вѣка*.

рыхъ, изъ элемента, ограничивающаго губернаторскую власть, ландраты скоро становятся должностью, подчиненной губернатору. Перемѣна эта находится въ связи съ указомъ 1710 года о раздѣленіи государства на доли. Новое дѣленіе имѣло первоначально характеръ спеціальнаго, установленнаго для взиманія рекрутовъ и другихъ сборовъ, но впослѣдствіи изъ него думали сдѣлать общее дѣленіе [1]. „Доли", за исключеніемъ городовъ, состоявшихъ въ вѣдѣніи своихъ особыхъ должностей, отданы въ управленіе ландратамъ. Они должны были здѣсь сбирать подати и нести разныя другія административныя обязанности. При губернаторѣ оставались постоянно только два ландрата. Остальные съѣзжались къ концу года съ своими отчетами. Такимъ образомъ, ландраты сдѣлались правителями, подчиненными губернаторамъ. Но правительство могло, конечно, найти для себя администраторовъ болѣе удобныхъ. И дѣйствительно, ландраты были впослѣдствіи уничтожены и замѣнены совершенно другими лицами. Что касается ландрихтеровъ, то должность эта также утратила свое первоначальное значеніе: изъ судебной она во многихъ отношеніяхъ обратилась въ административную [2] и была отмѣнена подобно ландратамъ.

§ 39. Съ 1719 года начинается новый періодъ преобразованій Петра Великаго въ губернскихъ учрежденіяхъ. Произведено было новое расписаніе губерній съ раздѣленіемъ ихъ на провинціи. Всѣхъ губерній учреждено одиннадцать [3]. Произошли значительныя пере-

---

[1]) П. С. З. № 2305. Въ каждой долѣ положено 5536 дворовъ, откуда и виденъ характеръ первоначальныхъ долей.

[2]) Какъ это доказываетъ назв. соч. г. Мрочекъ-Дроздовскаго. Ср. также г. Дмитріева, назв. соч.

[3]) Роспись губерній 1719 года (П. С. З. № 3380):

Губерніи:	Провинціи:	Городовъ и уѣздовъ:
I. С.-Петербургская.	1. С.-Петербургская	5
	2. Выборгская	3
	3. Нарвская	2
	4. Великолуцкая	2
	5. Новгородская	4
	6. Псковская	6
	7. Тверская	6
	8. Ярославская	2
	9. Угличская	3
	10 Пошехонская	2
	11. Бѣлозерская	4
II. Московская.	1. Московская	14
	2. Переславль-Рязанская	7
	3. Костромская	5
	4. Суздальская	1

мѣны и въ порядкѣ управленія губерніями. Перемѣны эти находятся въ тѣсной связи съ измѣненіями въ центральномъ управленіи. Въ 1716 г. Петръ Великій возвратился къ мысли объ учрежденіи общихъ центральныхъ установленій, между которыми были бы распредѣлены, по роду, всѣ дѣла государственныя. Возникаютъ государственныя коллегіи. Изъ нихъ три—коллегіи иностранныхъ дѣлъ, воинская и адми-

---

Губерніи:	Провинціи:	Городовъ и уѣздовъ:	
II. Московская.	5. Юрьевская	3	
	6. Владимірская	3	
	7. Переславль-Залѣсская	2	
	8. Тульская	7	
	9. Калужская	9	
III. Архангелогородская.	1. Двинская или Холмогорская	6	
	2. Вологодская	2	
	3. Великоустюжская	4	
	4. Галичская	7	
IV. Казанская.	1. Казанская	2	
	2. Свіяжская	9	
	3. Пензенская	3	
	4. Уфимская	1	
V. Азовская.	1. Воронежская	13	(сверхъ четырехъ крѣпостей).
	2. Елецкая	8	
	3. Тамбовская	8	
	4. Шацкая	10	
	5. Бахмутская	8	(сверхъ 3 городовъ, приписанныхъ къ желѣзн. заводамъ).
VI. Нижегородская.	1. Нижегородская	3	
	2. Арзамасская	4	
	3. Алатырская	3	
VII. Кіевская.	1. Бѣлгородская	20	
	2. Сѣвская	9	
	3. Орловская	6	
	4. Кіевская	6	(въ томъ числѣ Кіевъ, Черниговъ и Полтава).
VIII. Астраханская.	Безъ провинцій	12	(въ томъ числѣ Астрахань, Царицынъ, Саратовъ, Самара и Симбирскъ съ пригородами).
IX. Рижская.	1. Рижская	4	
	2. Смоленская	5	
X. Ревельская.	Безъ провинцій	Ревель съ Эстляндіей и островъ Даго.	
XI. Сибирская.	1. Вятская	3	
	2. Соликамская	2	(въ томъ числѣ Пермь).
	3. Тобольская	19	(обнимала всю Сибирь).

ралтействъ-коллегія—мало имѣютъ дѣла съ задачами внутренней администраціи. Это—общегосударственныя установленія. Другія 6 коллегій касаются внутренняго управленія; но изъ нихъ 3: юстицъ-коллегія, камеръ-коллегія и штатсъ-контора, имѣютъ ближайшее отношеніе къ этой области. Съ учрежденіемъ коллегій положеніе губернатора измѣнилось. Онъ явился подчиненнымъ должностнымъ лицомъ, дѣйствующимъ по предписаніямъ изъ центральныхъ мѣстъ, которыя поставлены между нимъ и сенатомъ. Впослѣдствіи камеръ-коллегіи дано было право штрафовать губернатора,—право, которое принадлежало только сенату. Вмѣстѣ съ тѣмъ, учрежденіе коллегій имѣло ближайшее вліяніе на строй губернскихъ установленій и со стороны необходимости раздѣленія между ними разныхъ задачъ управленія. Раздѣленіе дѣлъ, по роду ихъ, между отдѣльными коллегіями повело къ тому, что въ губерніи было признано необходимымъ учредить различныя должности по разнымъ частямъ администраціи и попытаться отдѣлить судъ отъ управленія.

Между всѣми новыми административными должностями первое мѣсто принадлежитъ воеводамъ. Должность эта была преобразована и снова сдѣлалась общимъ учрежденіемъ, нормальною, главною властью въ управленіи мѣстностью [1]). Воеводы распредѣляются по провинціямъ [2]).

По инструкціи воеводамъ 1719 года, на этихъ лицъ возлагались, можно сказать, всѣ части провинціальнаго управленія.

На воеводѣ лежатъ береженье отъ шпіоновъ и измѣны и заботы о крѣпостномъ строеніи (ст. 2, 3, 7 и 10); попеченіе о пользахъ и преимуществахъ церкви, равно какъ о народномъ образованіи (ст. 4). По дѣламъ судебнымъ „хотя ему, воеводѣ, не надлежитъ ссоръ тяжебнаго дѣла между подданныхъ судить и судьямъ въ расправѣ ихъ помѣшательство чинить“ (ст. 5), но на него возлагается: 1) смотрѣніе, чтобы не было волокиты; 2) отсылка преступниковъ къ суду; 3) распоряженіе по приведенію въ дѣйствіе приговоровъ. По военной администраціи на него возложено расквартированіе войскъ и разсмотрѣніе могущихъ возникнуть пререканій и обидъ (ст. 8, 11, 45). По дѣламъ казеннаго управленія ему принадлежитъ наблюденіе за казенными заводами (ст. 9), руднымъ дѣломъ (ст. 38), за собираніемъ и исправнымъ поступленіемъ доходовъ (ст. 23—30). По части полицейской: охраненіе

---

[1]) Наказъ воеводамъ напеч. въ П. С. З. № 3294 (1719 года). Инструкція земскимъ комиссарамъ—тамъ же, № 3295. Инструкція камерирамъ—№ 3296.

[2]) Указъ о раздѣленіи губерній на провинціи вышелъ вслѣдъ за изданіемъ воеводской должности. Но дѣленіе это существовало и раньше. Оно явилось въ 1699 году въ видѣ спеціальнаго дѣленія для управленія купеческаго сословія. Съ 1719 года провинціальное дѣленіе становится общимъ.

правъ и безопасности мѣстныхъ жителей (ст. 13 и 14), преслѣдованіе гулящихъ людей и нищихъ (ст. 19, 20, 21), наблюденіе за помѣщиками и преслѣдованіе разорителей (ст. 31). По части полиціи благосостоянія и торговой: наблюденіе за исправностью дорогъ (ст. 15); попеченіе о городскихъ хозяйствахъ и управленіи чрезъ ратуши (ст. 18), наблюденіе за правильностью мѣръ, вѣсовъ и монетъ (ст. 16), попеченіе о развитіи мѣстной промышленности и торговли (ст. 17).

Воевода разсматривается какъ органъ центральной администраціи вообще: онъ находится въ сношеніяхъ съ коллегіями: камеръ, штатсъ-конторой, бергъ и мануфактуръ (ст. 24, 25, 30 и 38), и съ сенатомъ (ст. 31).

Въ какомъ отношеніи стоятъ воеводы къ губернатору, объ этомъ законъ ничего не говоритъ. Воеводской инструкціей велѣно руководствоваться и губернаторамъ. Слѣдовательно, губернаторъ имѣлъ тѣ же обязанности, что и воевода. Послѣднему поручается полиція благосостоянія, попеченіе о безопасности, разная служба по финансовой части и проч.

Къ спеціальнымъ должностямъ, учрежденнымъ въ провинціи, относится надзиратель сборовъ или камериръ, поставленный подъ непосредственную власть камеръ-коллегіи. Обязанность его заключалась въ надзираніи за сборами, т.-е. исправномъ ихъ поступленіи. Должность казначея предназначалась для пріема денегъ, храненія и расходованія ихъ по указамъ изъ штатсъ-конторы. Каждая изъ этихъ должностей получила свои опредѣленныя инструкціи.

Въ уѣздахъ, на которые дѣлилась провинція, взиманіе сборовъ ввѣрено было земскимъ комиссарамъ. Послѣдніе избирались дворянами уѣзда на годъ и обязаны были отчетностью предъ избирателями. Сборъ подати производился ими подъ наблюденіемъ камеривовъ и воеводъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, на земскихъ коммиссаровъ возложена была обязанность общей администраціи уѣзда [1]). Такимъ образомъ, при дальнѣйшемъ развитіи должность эта могла бы сдѣлаться очень важною въ исторіи мѣстнаго самоуправленія. Но она скоро вымерла. Значеніе ея не было велико и въ самомъ началѣ, потому что комиссары земскіе были поставлены подъ контроль множества властей, даже полковниковъ, которымъ вообще поручалось смотрѣть за мѣстными должностными лицами.

§ 40. Таковы должности, созданныя Петромъ Великимъ для общаго управленія на мѣстахъ. Съ 1719 года создается новая серія должностей, съ отмѣною нѣкоторыхъ прежнихъ. Исчезаютъ ландраты и ландрихтеры, но являются камериры (надзиратели сборовъ), рентмейстеры

---

[1]) Ср. *Дополненія къ Дѣяніямъ Петра Великаго*, т. XVIII.

(казначеи), ассессоры при воеводахъ и губернаторахъ, судебные комиссары въ уѣздахъ, надворные суды въ нѣкоторыхъ большихъ городахъ, земскіе комиссары, установленные ближайшимъ образомъ для собиранія налоговъ въ уѣздахъ, но затѣмъ облеченные всѣми правами гражданскихъ начальниковъ уѣздовъ, при нихъ нижніе комиссары, мостовые надзиратели и т. д. За дѣйствіями этихъ лицъ смотрятъ и фискалы и полковники расположенныхъ въ губерніяхъ войскъ. Число должностныхъ лицъ считается теперь сотнями и тысячами. По расчету Голикова, всѣхъ судебныхъ чиновъ въ 1725 г. было 1179, чиновъ фискальныхъ 289, камерировъ и рентмейстеровъ 132, земскихъ комиссаровъ 120, канцелярскихъ чиновъ въ центральныхъ и мѣстныхъ установленіяхъ 3772.

Но все это количество должностей не свидѣтельствовало объ оживленіи мѣстныхъ обществъ. Правда, въ числѣ ихъ можно указать лицъ выборныхъ. Таковы были ландраты до 1719 г., земскіе комиссары послѣ этого года. Они избирались мѣстнымъ дворянствомъ. Но, выборные по происхожденію, они быстро обратились въ приказныхъ людей, дѣйствовавшихъ подъ командой губернаторовъ и воеводъ. Ландраты первоначально были учреждены въ видѣ коллегіи, предназначались дѣйствовать вмѣстѣ съ губернаторами. Послѣднимъ даны были только права предсѣдателей—„и губернаторъ между ними не яко властитель, но яко президентъ“. Но съ учрежденіемъ „долей“ ландраты обратились въ ихъ правителей, причемъ „властительскія“ права губернаторовъ быстро развились. Земскіе комиссары, учрежденные въ концѣ царствованія Петра, не успѣли окрѣпнуть, и мы не знаемъ, что вышло бы изъ этой должности при благопріятныхъ условіяхъ.

Такимъ образомъ губернская, да и вся вообще, реформа Петра была попыткою дисциплинировать службу дворянства посредствомъ новыхъ учрежденій. Но эта попытка не привела къ желанному результату. Старое отношеніе служилаго сословія, „мужей къ мужикамъ“, говоря словами С. М. Соловьева, осталось то же. Сплоченное въ новую административную машину, вооруженное новыми государственными правами, это сословіе давило народъ съ еще большею силою. При полной безгласности мѣстнаго населенія, открывался широкій просторъ всякимъ злоупотребленіямъ. Недаромъ Петръ Великій принужденъ былъ прибѣгнуть къ учрежденію страшной и, можно сказать, безнравственной должности фискаловъ, о которой онъ самъ говорилъ, что „чинъ фискальскій зѣло тяжелъ и ненавидимъ“. Тщетно показывались примѣры строгости; тщетно инструкціи и указы грозили жестокимъ наказаніемъ за „богопротивное лакомство“, за хищничество и взятки. Если прибавить къ этому неумѣлость слу-

жилыхъ людей дѣйствовать въ новыхъ установленіяхъ и новизну учрежденій для всего общества, мы поймемъ, что только сильная рука Петра кое-какъ поддерживала ходъ „машины“.

Не стало преобразователя, некому было и вести новыя установленія. Все пошло въ разбродъ, все бросилось на добычу. Есть правда въ слѣдующихъ словахъ указа 1727 года, которымъ отмѣнялись многія установленія Петра: „Умноженіе правителей и канцелярій во всемъ государствѣ не токмо служитъ къ великому отягощенію штата, но и къ великой тягости народной; понеже вмѣсто того, что прежде сего къ одному правителю адресоваться имѣли во всѣхъ дѣлахъ, нынѣ къ десяти, и можетъ быть и больше, а всѣ тѣ разные управители имѣютъ свои особливыя канцеляріи и канцелярскихъ служителей и особливой свой судъ, и каждой по своимъ дѣламъ бѣдный народъ волочитъ, и всѣ тѣ управители и канцелярскіе служители пропитанія своего хотятъ, умалчивая о другихъ непорядкахъ, которые отъ безсовѣстныхъ людей къ вящшей народной тягости ежедневно происходятъ, или и происходить будутъ“ [1]).

§ 41. Таково было положеніе вещей, при которомъ высшему правительству невольно приходилось беречь народъ отъ своихъ собственныхъ органовъ. Не всѣ классы общества были настолько счастливы, чтобы вызвать такую правительственную заботу. Но былъ одинъ классъ, выгоды котораго были непосредственно связаны съ интересами самого государства — классъ торгово-промышленный. Онъ несъ всякія повинности съ своихъ „торговъ и промысловъ“, и потому развитіе послѣднихъ было въ прямой связи съ выгодами казны. Затѣмъ изъ него ставились разные головы и цѣловальники къ разнымъ казеннымъ службамъ. Онъ особенно страдалъ отъ приказнаго и воеводскаго разоренія, и не разъ правительство задумывалось надъ средствами избавить его отъ этого двойного гнета, обезпечивъ тѣмъ и казенный интересъ. Мы видѣли, что сами купецкіе люди искали своего спасенія въ учрежденіи надъ ними особаго управленія въ одномъ „пристойномъ“ приказѣ. Но правительство не приступало къ общему рѣшенію вопроса до Петра Великаго.

Два раза Петръ Великій принимался за „особое“ устройство городского управленія: въ 1699 году, учрежденіемъ бурмистерской палаты (ратуши) и земскихъ избъ, и въ 1721 году, учрежденіемъ главнаго магистрата и магистратовъ. Оба раза реформа его потерпѣла неудачу, несмотря на то, что въ 1721 году она была построена на широкихъ основаніяхъ.

Законъ о бурмистерской палатѣ и земскихъ избахъ былъ соб-

[1]) П. С. З. № 5017, п. 5.

ственно продолженіемъ и обобщеніемъ мѣръ, принятыхъ еще въ прежнія царствованія. Это видно и въ мотивахъ реформы и въ способахъ ея осуществленія. Вотъ что говорятъ мотивы: всѣ черныхъ сотенъ и слободъ „посадскіе и купецкіе и промышленные люди купецкими и расправными всякими дѣлами, и его великаго государя доходами... вѣдомы въ разныхъ приказахъ...; и во всякихъ промыслахъ чинятся имъ большіе убытки и разоренье... а его великаго государя съ нихъ окладные многіе доходы учинились въ доимкѣ, а пошлиннымъ сборамъ и инымъ поборамъ большіе недоборы". Послѣдствіемъ этого и было распоряженіе, чтобы „у его великаго государя всякихъ расправныхъ дѣлъ всего московскаго государства купецкаго чину людей и у пріему и у расходу его великаго государя казны всякихъ доходовъ быть президентамъ и бурмистрамъ, а въ городѣхъ у сборовъ всякихъ доходовъ велѣно быть тѣхъ же городовъ жителямъ, кого выберутъ всѣмъ городомъ въ бурмистры, и корчемныя выемки вѣдать имъ... а воеводамъ вѣдать не велѣно" [1]).

Это выборное управленіе не создало, однако, самоуправленія. Указы 1699 года имѣли въ виду организацію именно „купецкихъ и промышленныхъ людей", какъ общегосударственнаго сословія. Они не исходятъ отъ понятія города, какъ общины. Названные законы устраиваютъ управленіе торговъ промышленнымъ сословіемъ и опредѣляютъ порядокъ исправленія выборными людьми разныхъ казенныхъ службъ. И въ этомъ и въ другомъ отношеніи бурмистры поставлены подъ главное начальство московской ратуши, которая и играла роль центральнаго установленія по всѣмъ „купецкимъ расправнымъ дѣламъ" и по всякимъ сборамъ. Понятно само собою, что степень „особности" этого управленія зависѣла прежде всего отъ самостоятельности московской ратуши, какъ главнаго начальства всѣхъ торговыхъ и посадскихъ людей. Торговые и промышленные люди не имѣли опоры въ городѣ, какъ въ самостоятельной общественной единицѣ, а именно въ этомъ особомъ центральномъ начальствѣ. Положеніе же послѣдняго зависѣло отъ степени довѣрія къ нему государственной власти. Послѣднее скоро было поколеблено, а вмѣстѣ съ тѣмъ рушилось зданіе, созданное въ 1699 году. Для объясненія этого явленія необходимо имѣть въ виду слѣдующій фактъ. Въ средѣ купецкихъ и промышленныхъ людей издавна образовался классъ лицъ, по понятіямъ и привычкамъ своимъ близко подходившій къ сословію служилыхъ людей. Торговые люди постоянно ставились къ разнымъ государевымъ казеннымъ дѣламъ, къ продажѣ

---

[1]) П. С. З. № 1674, 1675, 1685, 1686, 1697, 1698, 1704, 1706, 1708, 1718, 1719, 1722.

казенныхъ товаровъ и къ сбору всякихъ пошлинъ. На этомъ поприщѣ гости и другихъ чиновъ купецкіе люди приходили въ соприкосновеніе съ настоящимъ служилымъ сословіемъ, здѣсь они воспринимали его взгляды и, враждуя съ воеводами, нерѣдко уподоблялись имъ по части хищенія казны и обидъ подвластнымъ. То же случилось и съ новыми бурмистрами. Не успѣло установиться новое учрежденіе, какъ уже послышались жалобы, что бурмистры вмѣстѣ съ богатѣйшими „гражданами" чинятъ великіе налоги „маломочнымъ" и тѣснятъ ихъ всякими способами. Не лучше пошло дѣло и съ государевой казной. Уже въ 1704 году ратуша отдана подъ присмотръ особымъ надсмотрщикамъ, а въ 1705 учреждена должность инспекторовъ ратуши. Курбатовъ, которому была поручена ревизія бурмистерскихъ установленій, раскрылъ страшныя злоупотребленія. Довѣріе къ ратушамъ рушилось и уже не возстановлялось. До 1721 года мы присутствуемъ при постепенномъ вымираніи этихъ учрежденій.

Съ паденіемъ московской ратуши правительство искало новаго начальства для городовъ. Оно нашло ихъ въ лицѣ губернаторовъ, а съ 1719 года — въ лицѣ губернаторовъ и воеводъ. Правда, низшимъ правителямъ — ландратамъ, а потомъ земскимъ комиссарамъ не велѣно вмѣшиваться въ городскія дѣла. Но губернаторы и воеводы были облечены достаточною властью надъ этими выборными должностями.

§ 42. Испытавъ неудачу на этомъ пути, Петръ Великій не отказался, однако, отъ мысли пересоздать городское управленіе. Онъ былъ заинтересованъ этимъ вопросомъ, именно: значеніемъ городского класса для торговли, которую преобразователь старался поднять всѣми силами. Въ 1719 году данъ былъ регламентъ коммерцъ-коллегіи, которой поручено „смотрѣніе въ двухъ важныхъ вещахъ... въ морскомъ хожденіи и въ купечествѣ". Такимъ образомъ, купечество снова находило общаго попечителя о своихъ нуждахъ. „Коммерцъ-коллегіи", продолжаетъ регламентъ, „надлежитъ все, что купечество способствовать и въ доброе состояніе привести можетъ, не токмо въ довольномъ смотрѣніи имѣть, но и трудиться, чтобы такое сокровище утрачено не было" [1]). Поэтому коллегіи были предоставлены обширныя права относительно управленія городами. Но послѣдніе нуждались еще въ новомъ устройствѣ, и оно дано было имъ регламентомъ главному магистрату 1721 и инструкціею отъ послѣдняго городовымъ магистратамъ 1724 года.

Не подлежитъ сомнѣнію, что городовое устройство, проектиро-

---

[1]) П. С. З. № 3318.

ванное регламентомъ, по идеѣ своей гораздо выше городового положенія Екатерины II. Оставимъ въ сторонѣ его сословный характеръ, заимствованный отъ Риги и Ревеля, съ ихъ гильдіями и пожизненными магистратами. Сословный характеръ учрежденія былъ вполнѣ въ духѣ времени. Но регламентъ имѣетъ въ виду сдѣлать изъ магистрата „главу и начальство всему гражданству", со всѣми признаками истинной городской власти. Имъ принадлежала власть судебная, хозяйственная, финансовая и полицейская. Притомъ магистратъ являлся единственнымъ правительствомъ города. Губернаторамъ и воеводамъ запрещено вступаться въ городское управленіе, подчиненное только главному магистрату. Несмотря на это, или, можетъ быть, именно поэтому, городскія установленія пережили только нѣсколько лѣтъ смерть своего основателя.

Мы не имѣемъ возможности судить, чѣмъ были бы магистраты при жизни Петра, такъ заботливо относившагося къ городамъ. Городовые магистраты открыты всего за годъ до его кончины—слишкомъ малый срокъ, чтобы судить о достоинствѣ учрежденій. Но нельзя не указать здѣсь нѣкоторыхъ общихъ условій недолговѣчности новыхъ городскихъ властей.

Первая изъ нихъ заключается, конечно, въ неудовлетворительномъ экономическомъ состояніи городовъ. Слабыя городскія общины не могли выдержать всѣхъ тягостей новаго и сложнаго управленія. Во-вторыхъ, „самостоятельность" городского управленія не мирилась съ воззрѣніями „настоящихъ" служилыхъ людей, занимавшихъ должности воеводъ, ассессоровъ и т. д. „Градское начальство" было слишкомъ низко породой, слишкомъ приближалось къ „мужикамъ", чтобы тягаться съ „мужами", нерасположеніе которыхъ къ посадскимъ людишкамъ усиливалось, по замѣчанію С. М. Соловьева, именно этимъ „самоуправленіемъ", отнимавшимъ у нихъ богатую добычу. Что дѣлали „мужи" надъ этими „мужиками", возведенными въ рангъ городскихъ патриціевъ, видно изъ многихъ фактовъ. Въ Костромѣ воевода самовольно отнялъ у города зданіе ратуши, построенное изъ „купецкихъ мірскихъ денегъ". Магистратъ покорился и занялъ другой домъ, взятый на городъ отъ какого-то „оскудѣлаго" посадскаго человѣка. Но и этотъ домъ понадобился полковнику Татаринову, изгнавшему ратушу изъ ея убѣжища и затѣмъ сдавшему его ассессору Радилову. Ратушскіе чины остались безъ пристанища, пока не нашли его въ Николаевской Пустынѣ, гдѣ имъ дали келью, „самую малую и утѣсненную", отчего „сборовъ сбирать негдѣ и въ дѣлахъ не малая остановка". Не стоитъ останавливаться на другихъ „случаяхъ": какъ генералъ Салтыковъ избилъ „смертнымъ боемъ" бурмистра коломенскаго магистрата Ушакова, какъ

драгунскій „оберъ-офицеръ“ Волковъ велѣлъ своимъ драгунамъ бить коломенскаго же бурмистра Волкова „палками, топтунами, ефесами и потомъ плетьми смертно“. Всѣ подобныя событія краснорѣчиво разсказаны С. М. Соловьевымъ.

Въ виду этихъ фактовъ, мы найдемъ достаточное оправданіе для учрежденія, съ виду плохо согласующагося съ идеею „самоуправленія“, именно для главнаго магистрата, которому было ввѣрено главное начальство надъ всѣми магистратами имперіи. Во-первыхъ, не надо забывать, что начало государственной опеки играетъ большую роль въ системѣ Петра Великаго; оно объясняется достаточно извѣстными намъ привычками „купецкихъ людей“, призванныхъ теперь къ начальствованію надъ городомъ. Во-вторыхъ, все городское сословіе находилось еще въ томъ положеніи, когда оно могло быть обезпечено отъ всѣхъ генераловъ, штабъ и оберъ-офицеровъ именно своимъ особымъ „главнымъ начальствомъ“. Нужно было найти защитника „купецкихъ людей“ именно въ средѣ тѣхъ же генераловъ и полковниковъ. Таково и было назначеніе главнаго магистрата. Не даромъ его поторопились уничтожить при общей ломкѣ петровскихъ учрежденій въ 1727 году. Не даромъ впослѣдствіи сенатъ находилъ, что „бургомистры, какъ къ распорядкамъ гражданскаго попеченія, такъ и къ ихъ самихъ защищенію, смѣлости не имѣютъ, отъ чего петербургское гражданство пришло въ крайнее изнеможеніе“. Причину такого явленія сенатъ видѣлъ въ томъ, что бурмистры и ратуши „обрѣтаются безъ главнаго командира“. По-своему сенатъ былъ правъ.

Къ сожалѣнію, и положеніе „главнаго командира“ было крайне неопредѣленно. Коллегіи, даже при Петрѣ Великомъ, обходятъ главный магистратъ, затираютъ его, сносятся съ городовыми магистратами прямо, шлютъ имъ указы мимо главнаго. „Главный командиръ“ оказывается безсильнымъ не только предъ коллегіями, но и предъ всякимъ оберъ-офицеромъ, поднявшимъ плеть на „градское начальство“. Наконецъ, нельзя не обратить вниманіе еще на одинъ чрезвычайно важный фактъ. При самомъ Петрѣ Великомъ, рядомъ съ градскимъ начальствомъ, которому по регламенту принадлежитъ и полицейская власть, зарождается учрежденіе городской полиціи. Правда, при самомъ Петрѣ это новое учрежденіе не пошло далеко. Онъ ограничился учрежденіемъ въ 1718 году генералъ-полицеймейстера въ Петербургѣ и въ 1721 году оберъ-полицеймейстера. Генералъ-полицеймейстеру тогда же даны „пункты“, по коимъ онъ долженъ былъ управлять. Предметомъ столичнаго полицейскаго управленія явилось, кромѣ полиціи безопасности, въ тѣсномъ смыслѣ, наблюденіе за строеніями, за проведеніемъ улицъ и ихъ чистотою, за

продажею съѣстныхъ припасовъ, за мѣрами и вѣсами и т. д. Для осуществленія его обязанностей, генералъ-полицеймейстеру предоставлено пользоваться службою обывателей, отбываемой въ видѣ повинности, и повинности крайне тяжелой. На этихъ же началахъ устроилась полиція и въ Москвѣ. Такъ явилось въ двухъ важнѣйшихъ городахъ Россіи „градское начальство" важнѣе магистратовъ.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Переходное время до Екатерины II.

§ 43. Не успѣлъ Петръ Великій закрыть глазъ, какъ почти все сдѣланное имъ подверглось ломкѣ. Какъ ни выгодно было „умноженіе правителей и канцелярій" для интересовъ этихъ лицъ и мѣстъ, но строгія формы отчетности, отвѣтственности и надзора, установленныя преобразователемъ, были не по душѣ служилымъ людямъ, привыкшимъ къ безформенности прежняго воеводскаго управленія. Насколько искренни были заявленія указа 1727 года, приведеннаго выше, судить трудно. Не подлежитъ сомнѣнію, что злоупотребленія многочисленныхъ правителей и канцелярій были велики. Но врядъ ли этотъ мотивъ привелъ къ отмѣнѣ многихъ учрежденій Петра; врядъ ли также злоупотребленія исчезли отъ возстановленія старыхъ порядковъ. Истинная причина возвращенія къ старинѣ состояла, кажется, въ ненависти къ новымъ формамъ администраціи, установленнымъ Петромъ. Ломка шла довольно быстро. Уже лѣтомъ 1726 года верховный тайный совѣтъ принялъ намѣреніе возстановить должность воеводы во всѣхъ городахъ, гдѣ она была раньше того, отмѣнивъ учрежденныхъ Петромъ судебныхъ комиссаровъ. Совѣтъ разсуждалъ, что прежнее управленіе „однимъ человѣкомъ" безъ жалованья было лучше, и люди были довольны. Въ февралѣ 1727 года послѣдовалъ извѣстный намъ указъ, по которому велѣно „какъ надворные суды, такъ и всѣхъ лишнихъ управителей и канцеляріи и конторы земскихъ комиссаровъ и прочихъ тому подобныхъ вовсе отставить и положить всю расправу и судъ по-прежнему на губернаторовъ и воеводъ, а отъ губернаторовъ апелляцію въ юстицъ-коллегію". За этой мѣрой послѣдовалъ рядъ другихъ, клонившихся къ той же цѣли. Воеводъ велѣно посылать изъ сената, причемъ имъ назначены товарищи изъ ассессоровъ [1]); они (воеводы) подчинены губернаторамъ, а магистраты губернаторамъ и воеводамъ [2]). Количество воеводъ

[1]) П. С. З. № 5029.
[2]) Тамъ же, № 5033.

увеличено; они посылаются какъ въ провинціи, такъ и въ пригороды; воеводамъ провинціальнымъ данъ рангъ майорскій, а пригороднымъ— поручичій; послѣдніе замѣнили собою судебныхъ комиссаровъ [1]). Съ подчиненіемъ магистратовъ губернаторамъ и воеводамъ, главный магистратъ сдѣлался лишнимъ установленіемъ: въ томъ же 1727 году онъ былъ закрытъ [2]). Скоро и самые магистраты оказались излишними: въ 1728 году велѣно вмѣсто нихъ быть ратушамъ [3]). Управленіе и судъ дѣйствительно сосредоточились въ рукахъ губернаторовъ и воеводъ различныхъ наименованій: провинціальныхъ, городовыхъ и пригородныхъ. Въ городахъ судебная власть, кромѣ дѣлъ разбойныхъ, татебныхъ и убійственныхъ, осталась за ратушами, но подъ надзоромъ и подъ апелляціею воеводъ [4]). Земскіе комиссары остались для сбора подушныхъ денегъ подъ смотрѣніемъ воеводъ городовыхъ и провинціальныхъ. Впрочемъ, съ 1732 года ихъ предположено уничтожить въ виду того, что сборъ подушныхъ денегъ поручится воеводамъ съ офицерами, обрѣтающимися на вѣчныхъ квартирахъ, подъ отвѣтственностью помѣщиковъ [5]).

Такъ образовалось управленіе, которымъ были бы „довольны люди". Но старые порядки приводили къ прежнимъ злоупотребленіямъ и вызывали старыя мѣры исправленія. Уже въ 1730 году вышелъ указъ, повелѣвавшій перемѣнять воеводъ во всѣхъ городахъ чрезъ два года, по истеченіи которыхъ имъ велѣно являться въ сенатъ съ росписными и счетными книгами. По провѣркѣ счетовъ, сенатъ могъ опредѣлить на воеводство вновь только тѣхъ, на которыхъ въ теченіе года жалобъ не послѣдуетъ [6]). Это показываетъ, что воеводы, служившіе теперь безъ жалованья, обратились къ старымъ привычкамъ, желая своего „пропитанія". Правительство по-прежнему не имѣло надлежащихъ средствъ надзора, а жители не „дерзали" жаловаться, пока воевода былъ на мѣстѣ. Нужно было вызвать его и смѣнить, чтобы жители дерзнули принести жалобу, если къ тому былъ поводъ. Нужно было вызвать воеводу и для того, чтобы сенатъ могъ получить отъ него „счеты", которыхъ въ противномъ случаѣ онъ не получилъ бы во вѣки.

Велики были злоупотребленія; не исчезла и медленность. Въ томъ же 1730 году явилась необходимость возстановить для Московской губерніи судный и сыскной приказы, въ виду нѣсколькихъ ты-

---

1) Тамъ же, № 5053, 5056.
2) Тамъ же, № 5142, 5212.
3) Тамъ же, № 5302.
4) Тамъ же, № 5333.
5) Тамъ же, ibid. и № 5789, п. 5, 6 и 8.
6) Тамъ же, № 5522, 5598, 5725, 6009.

сячъ невершенныхъ дѣлъ, оказавшихся въ московской губернской канцеляріи [1]). По причинѣ великихъ злоупотребленій, оказавшихся въ сибирскихъ провинціяхъ, найдено необходимымъ возстановить сибирскій приказъ [2]). Земское выборное начало оказалось въ томъ же положеніи, въ какомъ оно было въ московское время,—въ видѣ „добавочной“ и повинностной службы, отправляемой посадскими и купецкими людьми подъ командой приказныхъ людей. Кромѣ службы въ ратушѣ, люди эти ставятся къ таможеннымъ и кабацкимъ сборамъ, въ счетчики у губернаторовъ и воеводъ для „счету мелкихъ и серебряныхъ денегъ“, а въ сибирскій приказъ „для пріему, продажи и расцѣнки товаровъ“ [3]).

Здѣсь не мѣсто слѣдить за всѣми перемѣнами, приключившимися въ мѣстномъ управленіи до воцаренія Екатерины II. Трудно найти въ нихъ какую-нибудь систему. Дѣянія Петра Великаго имѣли такое значеніе для его преемниковъ, что полное отреченіе отъ его реформъ было немыслимо. Созданная имъ губернія формально продолжала свое существованіе. Но рядомъ съ нѣкоторыми новыми установленіями оживали старыя должности. Созданное Петромъ то отмѣнялось, то возстановлялось, какъ это было при Елизаветѣ Петровнѣ, когда были возстановлены магистраты, съ раздѣленіемъ ихъ на городовые, провинціальные и губернскіе. Возстановленъ былъ и главный магистратъ [4]).

Гораздо важнѣе всѣхъ этихъ законодательныхъ перемѣнъ были перемѣны въ самихъ жизненныхъ условіяхъ, подготовившихъ реформу Екатерины II. Между этими условіями на видномъ мѣстѣ стоитъ фактическое образованіе мѣстныхъ дворянскихъ обществъ. Принципъ обязательной службы дворянства, установленный еще въ московское время, никогда не примѣнялся строго на практикѣ. Петру Великому, нуждавшемуся въ службѣ, приходилось принимать строгія мѣры противъ уклоненія отъ службы — угрожать отнятіемъ чести и имѣнія. Мѣры, принятыя имъ, были такъ энергичны, что впослѣдствіи его считали творцомъ служебнаго тягла. Несмотря на это, даже при немъ уклоненіе отъ службы не было рѣдкостью. Послѣ его смерти строгость тягла постепенно ослабляется, въ виду хозяйственныхъ причинъ. Мотивъ перемѣны вѣрно выраженъ въ извѣстномъ „доношеніи“ Ягужинскаго, поданномъ имъ Екатеринѣ I. Вотъ что здѣсь сказано между прочимъ:

„Что домъ всякій безъ присмотру господина разоряется и такъ

---

[1]) Тамъ же, № 5521, 5597.
[2]) Тамъ же, № 5659.
[3]) Тамъ же, № 5794, 5847, 6636.
[4]) Тамъ же, № 6584, 8734.

для содержанія того, изволилъ его величество опредѣлить и отпускать шляхетство и прочихъ, которые вотчины имѣютъ, по перемѣнамъ въ домы; а нынѣ, хотя по нуждамъ позваны, которые уже были отпущены, пока къ командамъ, то однако же, ежели не имѣется великая въ нихъ нужда пока ихъ срокъ выжить, нынѣ немедленно отпустить надлежитъ, и мнится, что ежели возможно въ которыхъ наслѣдникахъ нужды нѣтъ къ дѣламъ, чтобы они въ домахъ жили и смотрѣли".

Конечно, эти соображенія касались далеко не всѣхъ слоевъ дворянства. Они имѣли значеніе преимущественно для дворянства „низшаго", не имѣвшаго шансовъ на служебные успѣхи. Для него „смотрѣніе за своими домами" дѣйствительно имѣло практическое значеніе; оно по преимуществу выигрывало отъ постепеннаго ослабленія служебнаго тягла, прекращеннаго жалованною грамотою Петра III (1762 г.). Уѣзды наполнялись дворянами, живущими въ своихъ помѣстьяхъ. Они входили въ составъ мѣстныхъ жителей и вмѣстѣ съ ними терпѣли невзгоды отъ плохой и притѣснительной администраціи. Они видѣли, какъ ихъ деревни разорялись воинскимъ постоемъ и всякими повинностями, расположенными неуравнительно и взимаемыми произвольно; они страдали отъ медленности въ правосудіи и неправосудія, отъ отсутствія всякой полиціи, отъ разбоевъ и воровства. Они испытывали на себѣ всю невзгоду находиться подъ чужимъ управленіемъ, въ которомъ имъ не было предоставлено участія. Эти обстоятельства и послужили мотивами жалобъ, послышавшихся въ комиссіи для составленія новаго уложенія 1767 г.

§ 44. Задолго до созванія комиссіи Екатерина II обратила вниманіе на мѣстное управленіе, руководствуясь мыслью, что „цѣлое не можетъ быть хорошо, если отдѣльныя его части будутъ не въ исправленіи". Уже въ 1763 году она возвратилась къ мысли Петра Великаго, издавъ новые штаты, назначивъ служащимъ жалованье, съ тѣмъ, чтобы они „не имѣли уже причины сверхъ того къ богоненавистной корысти и въ случаѣ нашихъ о томъ прошеній не могли-бъ извинять себя тѣмъ, что они, не получая жалованья, принужденно для своего пропитанія въ преступленіе входятъ". Первый шагъ къ реформѣ мѣстнаго управленія былъ сдѣланъ указомъ 21 апрѣля 1764 года [1]), извѣстнымъ подъ именемъ „наставленія губернаторамъ". „Все цѣлое", говорится въ этомъ указѣ, „не можетъ быть отнюдь совершенно, если части его въ непорядкѣ и неустройствѣ пребудутъ. Главныя же части, составляющія цѣлое отечество наше,

---

[1]) П. С. З. № 12,137.

суть губерніи, и онѣ самыя тѣ, которыя болѣе всего поправленія требуютъ, что современемъ мы, Богу намъ поспѣшествующу, и дѣйствительно исправить и тѣмъ исполнить намѣренія наши потщимся. А нынѣ, почитая самонужнѣйшимъ къ тому приступомъ прямое существо губернаторскія должности, предпріяли мы дать въ нижеслѣдующихъ статьяхъ нѣкоторыя общія губернаторамъ нашимъ правила".

Первымъ изъ такихъ правилъ является постановленіе, поставившее губернаторовъ ближе къ верховной власти и въ болѣе независимое положеніе относительно коллегій.

„Губернаторъ", говорится въ постановленіи, „какъ повѣренная отъ насъ особа и какъ глава и хозяинъ всей врученной въ смотрѣніе его губерніи, состоять имѣетъ подъ собственнымъ нашимъ и сената нашего вѣдѣніемъ; почему и указы только отъ насъ и сената нашего пріемлетъ".

Затѣмъ губернатору ввѣряются обширныя права надзора, въ общихъ чертахъ напоминающія права, предоставленныя впослѣдствіи намѣстникамъ по Учрежденію о губерніяхъ. Въ то же время были приняты мѣры къ лучшему разграниченію уѣздовъ, къ опредѣленію городовъ и ихъ правъ на владѣемыя ими земли и т. д. Но общія и коренныя реформы были произведены послѣ комиссіи для составленія новаго уложенія. Въ декабрѣ 1766 года вышелъ манифестъ о выборѣ депутатовъ въ комиссію вмѣстѣ съ обрядомъ выборовъ. Право на избраніе депутатовъ было предоставлено сословіямъ. Дворяне (гдѣ они были) высылали отъ каждаго уѣзда по одному депутату; городскіе обыватели—по одному отъ города; прочія сословія и званія—по одному отъ своей провинціи. Такимъ образомъ манифестъ признавалъ за уѣздными дворянами и городами качества мѣстныхъ обществъ, давая имъ право быть представленными въ комиссіи. Онъ даетъ этимъ обществамъ и видимыхъ органовъ. Дворянство каждаго уѣзда избираетъ себѣ предводителя, а городъ—голову; подъ руководствомъ этихъ лицъ общества избираютъ депутатовъ и даютъ имъ наказы.

Депутатскіе наказы представляютъ неоцѣненный матеріалъ для опредѣленія стремленій русскаго общества во второй половинѣ XVIII вѣка [1]. Желанія, выраженныя въ наказахъ, равно какъ и заявленія различныхъ депутатовъ, отличаются сословнымъ характеромъ. Въ этомъ нѣтъ ничего удивительнаго, такъ какъ Россія въ XVIII столѣтіи была государствомъ сословнымъ, да и самъ наказъ

[1]) Извѣстно, что многіе изъ этихъ наказовъ напечатаны въ разныхъ томахъ *Сборника русскаго историч. общества.* Пользуясь этимъ изданіемъ, я буду указывать только на наказы и ихъ статьи.

Екатерины II, хотя и проникнутый философскими стремленіями, имѣлъ въ виду организовать именно сословное государство. Но для насъ важенъ тотъ фактъ, что эти сословныя стремленія разнятся отъ сословныхъ воззрѣній московскаго времени. Тогда каждое сословіе чувствовало себя прежде всего общегосударственнымъ установленіемъ, и если стремилось къ „особому" положенію, то именно въ качествѣ общегосударственнаго тѣла. Теперь въ этихъ сословныхъ заявленіяхъ слышатся уже голоса мѣстныхъ обществъ, говорящихъ о своихъ мѣстныхъ нуждахъ. Болѣе всего свѣдѣній мы имѣемъ о дворянскихъ наказахъ, а потому начнемъ съ нихъ.

Прежде всего дворянство хочетъ быть „корпусомъ", обществомъ и ходатайствуетъ, „чтобы права и преимущества, дворянству сродныя и принадлежащія, въ чемъ имъ состоять, съ точностію изъяснены, а притомъ единожды навсегда и твердое положеніе сдѣлано было, кому нынѣ тѣми правами и преимуществами пользоваться" [1]).

Затѣмъ слѣдуютъ указанія на различныя права по управленію, которыя должны бы быть предоставлены мѣстнымъ дворянскимъ обществамъ. Сюда относятся прошенія объ устройствѣ мѣстныхъ судовъ и администраціи, причемъ эти желанія выражались въ различныхъ формахъ. Иныя дворянскія общества предполагали возвратиться къ временамъ Петра, требуя для себя выборныхъ комиссаровъ для разбора мелкихъ споровъ и огражденія интересовъ мѣстныхъ жителей [2]). Другія просили ландратовъ и уѣздныхъ комиссаровъ, которымъ подчиняются дворяне и крестьяне по слѣдующимъ дѣламъ: по суду и расправѣ въ „мелкихъ дѣлахъ", по ловлѣ разбойниковъ и корчемниковъ, по „провожденію войскъ"; ландрату принадлежитъ защита уѣзда (онъ яко опекунъ уѣзда), и онъ обязанъ отчетностью предъ дворянствомъ [3]). Третьи, кромѣ выборныхъ становыхъ комиссаровъ, думаютъ воспользоваться вновь учрежденною должностью предводителя и создать подъ его предсѣдательствомъ выборную судебно-административную коллегію — земскій судъ, изъ дворянъ, живущихъ въ отставкѣ, по выбору дворянства. Суду предполагается предоставить разборъ ссоръ и споровъ, смотрѣніе за дорогами, завѣдываніе квартирною повинностью, охраненіе наслѣдствъ и опеку надъ малолѣтними, безумными и „мучителями" [4]). Четвертые просятъ прямо выборныхъ отъ дворянства воеводъ, мотивируя

---

[1]) Наказъ московскій ст. 1. Ср. наказы волоколамскій, ст. 1, костромской, ст. 1, калужскій и медынскій, ст. 1, ярославскій, I, ст. 1 (особенно краснорѣчиво), малоярославецкій, кашинскій и переславскій.

[2]) Московскій, ст. 11, костромской, ст. 4, углицкій, ст. 3, переславскій, ст. 5.

[3]) Боровскій.

[4]) Костромской и многіе другіе.

это желаніе тѣмъ, что „отъ прежде бывшихъ временъ и до нынѣ изъ правительствующаго сената въ города опредѣляются воеводы; а къ ихъ должности принадлежащихъ качествъ правительствующему сенату, за множественнымъ числомъ оныхъ опредѣляемыхъ въ воеводы знать невозможно“ [1]). Нѣкоторые ограничиваются прошеніемъ о выборѣ воеводскихъ товарищей; требованія другихъ не идутъ далѣе учрежденія „словесныхъ судовъ“, наподобіе учрежденныхъ уже для купечества. Иные ограничиваются просьбою объ учрежденіи судовъ, подобныхъ малороссійскимъ подкамернымъ судамъ [2]).

Какъ ни разнообразны эти требованія, но вездѣ они вытекаютъ изъ однообразныхъ мотивовъ — отсутствія близкаго и скораго суда, отсутствія безопасности и тягости повинностей. „Сколь тягостны крестьянамъ полковые постои“, говоритъ псковскій наказъ, „извѣстно безъ описанія всякому и единое воображеніе о томъ имѣющему“. Тотъ же наказъ требуетъ учрежденія выборныхъ становыхъ опекуновъ, долженствующихъ замѣнить „нынѣшнихъ уѣздныхъ комиссаровъ, коихъ званіе, дѣла и безсильная власть давно уже вошли въ безпоправочное презрѣніе“.

Требуя выборныхъ уѣздныхъ должностей, дворянскіе наказы стремятся поставить ихъ подъ контроль мѣстнаго дворянскаго общества и дать послѣднему дѣятельную роль въ управленіи. Боровскій наказъ требуетъ, чтобы „дозволено было дворянамъ, чрезъ всякіе два года, въ городѣ, или гдѣ заблагоразсудятъ, но въ своемъ уѣздѣ, съѣздъ имѣть, и на ономъ разсуждать и разсматривать, все ли въ уѣздѣ въ силѣ законовъ исполняется и не бываетъ ли кому отъ судебныхъ мѣстъ и прочихъ лицъ утѣсненія, и о томъ подавать жалобы въ сенатъ“.

Подобныя же заявленія послышались и отъ городовъ. Иркутскій городовой депутатъ Сибиряковъ заявилъ въ комиссіи, послѣ многихъ жалобъ на злоупотребленія администраціи, что „надлежало бы нѣсколькимъ изъ судей быть чина по гражданству такого же, какого и отвѣтчикъ, т.-е. ему равнымъ, чтобъ онъ не могъ подумать, будто бы онъ попался въ руки такихъ людей, которые въ его дѣлѣ насильство во вредъ ему употребить могутъ“. Поэтому Сибиряковъ предлагалъ „опредѣлить въ магистраты не изъ дальнихъ городовъ, а изъ мѣстнаго купечества по три человѣка по выбору“. Депутатъ отъ жителей св. Елисаветы Бѣлезлый заявлялъ: „Не будетъ ли признано нужнымъ во всѣхъ городахъ, гдѣ не установлены суды и расправы по дѣламъ между купечествомъ, учредить магистраты, утвердить ихъ

---

[1]) Козельскій, мещовскій, вологодскій, чухломскій.

[2]) Старицкій.

привилегіями и имѣть въ нихъ настольныя зерцала". Этимъ магистратамъ подчинить городскихъ обывателей, а для разсмотрѣнія дѣлъ общественныхъ составлять соединенное присутствіе изъ магистрата и 12 лицъ, выборныхъ отъ общества. Съ мнѣніемъ Бѣлезлаго согласились депутаты городовъ Каширы, Шуи, Волоколамска, Боровска, Мурома, Алексина, Судиславля, Касимова, Нижняго-Новгорода, Арзамаса и Вязникова.

Требуютъ выборныхъ и некрѣпостные крестьяне. Депутатъ отъ пѣхотныхъ солдатъ Нижегородской провинціи Иванъ Жеребцовъ проситъ объ отмѣнѣ правителей дворцовыхъ, экономическихъ и прочихъ государственныхъ крестьянъ и о порученіи ихъ должности старостамъ выборнымъ и земскимъ судьямъ изъ ихъ же братьи. Жеребцова поддерживаетъ депутатъ отъ ясачныхъ крестьянъ Казанской провинціи Иванъ Ковалевъ и вноситъ въ комиссію проектъ этихъ выборныхъ земскихъ судей. Давыдовъ, депутатъ отъ однодворцевъ Елецкой провинціи, ходатайствуетъ объ учрежденіи выборныхъ отъ однодворцевъ комиссаровъ.

Повидимому, воскресали времена Ивана Грознаго, времена „отставки" намѣстниковъ и волостелей и „возложенія" всего мѣстнаго управленія на души мѣстныхъ жителей. Дѣйствительно, между жалобами „крестьянства" временъ Ивана IV и заявленіями наказовъ много общаго. И тамъ и здѣсь слышится недовольство на управленіе чрезъ „посыльныхъ людей", чинящихъ великіе „продажи и убытки" мѣстному населенію. Странно, повидимому, слышать эти жалобы отъ дворянства, котораго выгоды, какъ мы видѣли, долго сливались съ выгодами администраціи. Но мы указали теперь, что по мѣрѣ ослабленія служебнаго тягла мѣстность наполняется дворянствомъ, ищущимъ другихъ интересовъ, кромѣ службы. „Отставные и неслужащіе" дворяне попадаютъ въ число „управляемыхъ" и терпятъ вмѣстѣ съ ними всѣ невзгоды отъ „управленія". Событія послѣдняго времени проводятъ границу между знатнымъ и чиновнымъ дворянствомъ, съ одной стороны, и незнатнымъ — съ другой. Въ „деревняхъ" сосредоточивается послѣднее. Отставные капралы и сержанты, поручики и секундъ-майоры, испытавъ неудачу по службѣ, обращаются къ сельскимъ занятіямъ и здѣсь на каждомъ шагу сталкиваются съ неудобствами административной системы.

„Наказы и заявленія" не прошли безъ слѣда. Въ нихъ Екатерина II нашла богатый матеріалъ для своего Учрежденія о губерніяхъ 1775 года.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Сословно-приказная губернія.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Учрежденіе о губерніяхъ 1775 года.

§ 45. Учрежденіе о губерніяхъ Екатерины II нельзя не назвать основнымъ законодательствомъ по нашему мѣстному управленію. Всѣ позднѣйшія видоизмѣненія губернскаго управленія вращались въ рамкахъ, указанныхъ планами императрицы. Преобразованія послѣдняго царствованія могутъ быть поняты только въ связи съ учрежденіями Екатерины II, которыя они видоизмѣняли. Эти установленія являются какъ бы общимъ правительствомъ для всѣхъ губерній Европейской Россіи, управляемыхъ, по выраженію закона, на общемъ основаніи, и дѣйствуютъ еще и теперь въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ не введены земскія и новыя городскія учрежденія. Губернскія и уѣздныя установленія остаются здѣсь установленіями Екатерины II, нѣсколько видоизмѣненными преобразованіями послѣдняго времени. Поэтому мы должны остановиться на учрежденіяхъ Екатерины съ особеннымъ вниманіемъ и начать съ тѣхъ мотивовъ, которые приведены во введеніи къ означеннымъ учрежденіямъ. Замѣтимъ, впрочемъ, что эти мотивы далеко не исчерпываютъ истиннаго значенія Учрежденія о губерніяхъ.

§ 46. Первая часть Учрежденія о губерніяхъ, подъ заглавіемъ „Учрежденія для управленія Губерній Всероссійскія Имперіи", была издана 7 ноября 1775 года; въ этотъ день была издана первая его часть, вторая часть издана 4 января 1780 года, но она не заключаетъ въ себѣ ничего существеннаго, кромѣ учрежденія верхняго и нижняго надворныхъ судовъ. Поэтому главнѣйшія постановленія заключаются именно въ первой части. Во введеніи къ Учрежденію императрица излагаетъ слѣдующіе мотивы, побудившіе ее преобразовать мѣстныя установленія. Описывая состояніе губерній въ моментъ ихъ преобразованія, она говоритъ слѣдующее:

„Входя вновь во всѣ подробности внутренняго управленія Имперіи, нашли, мы, во-первыхъ, что, по великой обширности нѣкоторыхъ губерній, оныя недостаточно снабжены какъ правительствами, такъ и надобными для управленія людьми; что въ одномъ

и томъ же мѣстѣ, гдѣ вѣдомо правленіе губерніи, и казенные доходы и счеты, обще съ благочиніемъ или полиціею, и сверхъ того еще уголовныя дѣла и гражданскіе суды отправляются, а таковымъ же неудобствамъ тѣхъ же губерній въ провинціяхъ и уѣздахъ правленія не меньше подвержены; ибо въ одной воеводской канцеляріи совокуплены находятся дѣла всякаго рода и званія". И такъ императрица прежде всего обращаетъ вниманіе на три неудобства тогдашняго управленія: обширность губерній [1]), недостаточность учрежденій и смѣшеніе всякаго рода дѣлъ въ этихъ установленіяхъ.

Отсюда, по ея мнѣнію, происходятъ различныя вредныя послѣдствія:

„Съ одной стороны медленность, упущеніи и волокита — суть естественныя послѣдствія таковаго неудобнаго и недостаточнаго положенія, гдѣ дѣло одно другое останавливаетъ, и гдѣ опять невозможность исправить на единую воеводскую канцелярію множество различнаго существа возложенныхъ дѣлъ служить можетъ иногда и долгою отговоркою, и покрывать неисправленіе должности, и быть поводомъ страстному производству. Съ другой стороны, отъ медлительнаго производства возрастаютъ своевольство и ябеда обще со многими пороками, ибо возмездіе за преступленія и пороки производится не съ такою поспѣшностью, какъ бы надлежало для укрощенія и въ страхъ продерзостнымъ. Въ иныхъ же мѣстахъ множество дозволенныхъ апелляцій не малую причиняютъ правосудію остановку, какъ-то, напримѣръ: по торговымъ, купеческимъ и мѣщанскимъ дѣламъ, кто словеснаго суда рѣшеніемъ не доволенъ, тотъ можетъ сызнова просить въ городовомъ магистратѣ, на сей отзываться въ провинціальный магистратъ, изъ провинціальнаго перенесть въ губернскій магистратъ, изъ губернскаго въ главный магистратъ, а изъ онаго въ сенатъ". Вотъ мотивы учрежденія о губерніяхъ въ томъ видѣ какъ они изложены во введеніи, но мы увидимъ изъ разсмотрѣнія самыхъ его постановленій, что они должны были удовлетворять цѣлямъ болѣе разнообразнымъ и даже болѣе глубокимъ, чѣмъ простая быстрота въ производствѣ дѣлъ и ихъ раздѣленія.

Но планъ мѣстнаго переустройства раскрывался не въ одномъ Учрежденіи о губерніяхъ. Для пониманія этого важнаго акта, во-пер-

---

[1]) Число губерній, въ промежутокъ времени отъ 1719 г. до вступленія на престолъ Екатерины II, увеличилось до 20. Первоначально, послѣ смерти Петра Великаго, прибавилось 5 губерній: Выборгская, Новгородская, Смоленская, Бѣлогородская и Оренбургская. Затѣмъ еще 4: Новороссійская, Слободско-Украинская, Малороссійская (отдѣленная отъ Кіевской) и Иркутская (отдѣленная отъ Сибирской). Екатерина, какъ увидимъ ниже, учредила 40 губерній.

выхъ, должно имѣть въ виду какъ самыя учрежденія въ двухъ его частяхъ, такъ, во-вторыхъ, уставъ благочинія, изданный въ 1782 году, и жалованныя грамоты дворянству и городамъ, изданныя 21 апрѣля 1785 года.

§ 47. При разсмотрѣніи новаго губернскаго устройства должно имѣть въ виду, во-первыхъ, указанныя императрицею основанія для подраздѣленія имперіи на части; во-вторыхъ, характеръ учрежденій, организованныхъ законодательствомъ, и, въ-третьихъ, перемѣны въ общей организаціи, происшедшей на мѣстахъ. Въ отношеніи территоріальнаго подраздѣленія имперіи, Учрежденія о губерніяхъ установляютъ двѣ единицы: губернію и уѣздъ. Независимо отъ того, Учрежденія говорятъ о городахъ и посадахъ, что же касается волостей и сельскихъ обществъ, то онѣ остались внѣ организаціи, хотя императрица и желала дать особый уставъ крестьянству, чего она не успѣла сдѣлать.

Губернія является высшею мѣстною единицей, и для избѣжанія чрезмѣрнаго ея пространства Учрежденіе постановляетъ, что, „дабы губернія, или намѣстничество, порядочно могла быть управляема, полагается въ оной отъ 300 — 400.000 душъ“ [1]). Уѣздъ или округъ есть вторая единица, размѣръ которой опредѣляется также народонаселеніемъ, именно: „въ уѣздѣ или округѣ считается отъ 20—30.000 душъ“ [2]). Независимо отъ того Учрежденіе допускаетъ и среднія единицы между губерніей и уѣздомъ, именно, статья 15 гласитъ: „Буде нужда того требуетъ, то намѣстничество или губернію раздѣлить на области или провинціи“; но это предположеніе не осуществилось. Затѣмъ Учрежденіе не говоритъ о городахъ особенно, а прямо указываетъ, какія должности полагаются въ городахъ; такъ, напримѣръ, въ статьѣ 25 сказано: „Въ каждомъ городѣ, гдѣ нѣтъ коменданта, опредѣляется городничій“ и т. д. Но упроченіе положенія городовъ подтверждено какъ уставомъ благочинія, такъ, въ особенности, жалованной грамотой городамъ, гдѣ они признаются самостоятельными общественными и полицейскими единицами.

§ 48. Обращаясь затѣмъ къ обозрѣнію учрежденій мѣстныхъ, нельзя не различить въ нихъ нѣсколько элементовъ, но для пониманія всей системы этихъ учрежденій должно обратить вниманіе на слѣдующее обстоятельство. Учрежденіе о губерніяхъ вообще должно было удовлетворить общей цѣли децентрализаціи и отчасти самоуправленія въ сословной его формѣ. Императрица отказалась отъ

---

[1]) Учрежденіе (П. С. З. № 14,392), ст. 1.

[2]) Тамъ же, ст. 17.

сосредоточенія всей силы государственнаго управленія въ центрѣ. Еще въ 1764 году, какъ мы видѣли, она придала должности губернатора больше самостоятельности, поставивъ ее непосредственно подъ власть сената и собственнаго наблюденія. Уже тогда она хотѣла сдѣлать изъ губернатора нѣкоего, какъ она выражалась, опекуна губерніи. Въ Учрежденіи о губерніяхъ эти начала появляются съ большею силой. Въ мѣстныхъ установленіяхъ мы видимъ мѣстную, какъ бы политическую, власть въ лицѣ намѣстника или генералъ-губернатора; коллегіи, сосредоточенныя прежде въ Петербургѣ, децентрализуются и подъ именемъ палатъ переносятся на мѣста. Другія учрежденія дѣйствуютъ на правахъ палатъ, слѣдовательно, на правахъ тѣхъ же коллегій, состоя подъ главнымъ надзоромъ сената и ближайшимъ надзоромъ генералъ-губернатора. Наконецъ, мѣстныя учрежденія пополняются участіемъ мѣстныхъ обществъ въ области судебной, полицейской и по хозяйственному управленію. Таковъ общій планъ Учрежденія о губерніяхъ, которое намъ предстоитъ разсмотрѣть.

§ 49. Главною мѣстною властью,—властью, въ которой олицетворяется какъ бы политическій элементъ управленія,—является государевъ намѣстникъ или генералъ-губернаторъ. Изъ небольшого числа статей (81—93), относящихся до его должности, можно видѣть, что ему ввѣрены обязанности государственнаго надзора и право принимать особенныя мѣры для исправленія открывшихся злоупотребленій. Общее значеніе его должности опредѣляется слѣдующими словами (ст. 81): „строгое и точное взысканіе чинить со всѣхъ ему подчиненныхъ мѣстъ (а именно той губерніи уголовной палаты, гражданской палаты, казенной палаты и имъ подчиненныхъ мѣстъ, оберъ-полицеймейстера, городничаго, землемѣровъ, приказа общественнаго призрѣнія, совѣстнаго суда и людей той губерніи находящихся) и людей о исполненіи законовъ и опредѣленнаго ихъ званія и должностей, но безъ суда да не накажетъ никого“.

Желая, такимъ образомъ, отдѣлить власть судебную отъ административной, постановляя, что намѣстникъ не есть судья, Учрежденіе о губерніяхъ ставитъ, однако, дѣятельность судебныхъ мѣстъ подъ его контроль, именно (въ статьѣ 85): „генералъ-губернаторъ долженствуетъ вступаться за всякаго, кого по дѣламъ волочатъ, и принуждать судебныя мѣста своего намѣстничества рѣшить такое-то дѣло, но отнюдь не мѣшается въ производство онаго; ибо онъ есть яко хозяинъ своей губерніи, а не судья“. По дѣламъ административнымъ генералъ-губернаторъ является, прежде всего, главнымъ начальникомъ мѣстной полиціи, и вслѣдствіе этого (статья 84) онъ

можетъ „пресѣкать всякаго рода злоупотребленія, а наипаче роскошь безмѣрную и разорительную, обуздывать излишества, безпутства, мотовство, тиранство и жестокости". На него возлагается попеченіе о казенномъ интересѣ, въ особенности наблюденіе за точностью сборовъ и управленія раскладкой повинностей (ст. 88), за благоустройствомъ въ намѣстничествѣ, въ пограничныхъ губерніяхъ наблюденіе предосторожности отъ сосѣдей и т. п. Хотя Учрежденія о губерніяхъ и постановляютъ, что государевъ намѣстникъ не есть судья, тѣмъ не менѣе ему предоставляется и нѣкоторая доля участія въ самомъ производствѣ судебнаго дѣла, именно (по ст. 86): „Если въ судебномъ мѣстѣ опредѣлено было что несправедливо, то генералъ-губернаторъ можетъ оставить исполненіе, и доноситъ сенату, а о времени нетерпящихъ дѣлахъ и Императорскому Величеству". Это право въ особенности предоставлено ему по дѣламъ уголовнымъ, если кто рѣшеніемъ судебныхъ мѣстъ приговоренъ къ отнятію жизни или чести: по такимъ дѣламъ вовсе запрещено исполненіе, не донося генералъ-губернатору. Наконецъ, ему даны извѣстныя права по отношенію къ дворянскимъ и другимъ общественнымъ собраніямъ, по назначенію и утвержденію въ должностяхъ и т. д. Сосредоточивая въ рукахъ генералъ-губернатора такую власть, Учрежденія о губерніяхъ обставляютъ ее и особымъ почетомъ: во-первыхъ, ему дается мѣсто въ сенатѣ, гдѣ онъ во время пребыванія своего въ Петербургѣ можетъ засѣдать по дѣламъ своей губерніи и имѣть голосъ наравнѣ съ сенаторами (ст. 91). Для внѣшняго почета ему положенъ особый конвой и особая почетная стража изъ молодыхъ дворянъ по одному отъ каждаго уѣзда.

§ 50. Въ связи съ должностью генералъ-губернатора находится должность такъ называемаго намѣстническаго и губернскаго правленія; статьи 81 — 93 исчисляютъ тѣ права генералъ-губернатора, которыя принадлежатъ ему лично и которыя онъ осуществляетъ лично же; напротивъ, обязанности намѣстническаго управленія относятся къ общему управленію губерніею, и оно осуществляетъ ихъ въ составѣ присутствія. Генералъ-губернаторъ есть предсѣдатель губернскаго правленія, причемъ съ нимъ засѣдаетъ губернаторъ съ двумя губернскими совѣтниками, а для цѣли надзора при губернскомъ правленіи состоитъ губернскій прокуроръ и двое стряпчихъ— одинъ казенныхъ, другой уголовныхъ дѣлъ. Назначеніе губернскаго управленія опредѣляется въ статьѣ 95 слѣдующимъ образомъ: „Оно есть то мѣсто, которое управляетъ въ силу законовъ Именемъ Императорскаго Величества всею губерніею, обнародываетъ и объявляетъ повсюду въ подчиненныхъ оному областяхъ законы... и приказанія

Императорскаго Величества, и выходящіе изъ сената и изъ прочихъ государственныхъ мѣстъ, на то власть имѣющихъ". Затѣмъ ему принадлежатъ наблюденіе за правильнымъ и точнымъ исполненіемъ закона и мѣры къ прекращенію всякаго безпорядка и всякихъ беззаконныхъ дѣйствій; вмѣстѣ съ тѣмъ на него возложены различныя исполнительныя дѣла, исчисляемыя въ статьяхъ 97 и 98. Хотя намѣстническое правленіе и является учрежденіемъ, состоящимъ изъ нѣсколькихъ лицъ, но въ дѣйствительности оно устроено было на началахъ бюрократическихъ; именно, по статьѣ 103, совѣтники „разсужденіемъ своимъ уважаютъ дѣло, и потомъ исполняютъ положеніи губернаторскія. Буде же случится, что губрнаторскія приказанія не соотвѣтствуютъ пользѣ общей или службѣ Императорскаго Величества, или нарушаютъ узаконенія, и губернатора разсужденіями отъ того отвратить имъ не можно, тогда совѣтники долженствуютъ внести въ правленіе письменно свое мнѣніе и генералъ-губернатора, и сенатъ о томъ увѣдомить, но приказаній губернаторскихъ отмѣнить не могутъ, и по онымъ исполнять обязаны".

Такимъ образомъ, главнымъ дѣйствующимъ лицомъ въ губернскомъ правленіи, подъ главнымъ начальствомъ генералъ-губернатора, являлся губернаторъ, который, въ случаѣ отлучки изъ губерніи генералъ-губернатора, исправлялъ свою должность самостоятельно (ст. 102).

Это обстоятельство имѣло важное значеніе въ виду того, что генералъ-губернаторы, какъ мы увидимъ ниже, были назначены далеко не во всѣ губерніи, и, слѣдовательно, губернаторы фактически явились ихъ дѣйствительными правителями. Генералъ-губернаторъ, губернаторъ и намѣстническое правленіе признаны главными властями въ губерніяхъ. Подъ начальство губернскаго правленія поставлены всѣ низшія учрежденія, именно (въ статьѣ 99): „Къ исполненію повелѣній губернскаго правленія обязаны какъ верхніе, такъ и уѣздные и нижніе земскіе суды, равномѣрно верхнія и нижнія расправы, губернской и городовые магистраты и ратуши, въ той губерніи находящіеся". Само губернское правленіе поставлено подъ непосредственный надзоръ сената, которому и поручено было входить въ жалобы на неправильное его рѣшеніе.

§ 51. Прочія губернскія установленія могутъ быть раздѣлены на два разряда: на судебныя и административныя. Къ первому относятся двѣ палаты гражданскаго и уголовнаго суда и совѣстный судъ, ко второму относятся казенная палата и приказъ общественнаго призрѣнія. Палаты гражданскаго и уголовнаго суда, до преобразованія послѣдняго времени замѣщавшіяся по выбору отъ дворянства и купечества, по Учрежденію о губерніяхъ являются установленіями

скоропными; именно, предсѣдатели палатъ назначаются Императрицею по представленію сената, совѣтники и ассессоры палатъ опредѣляются сенатомъ. Такимъ образомъ, они являются на мѣстахъ общею и, такъ сказать, всесословною инстанціею, имѣющею права бывшихъ судебныхъ коллегій. Такъ, статья 106 Учрежденія о губерніяхъ говоритъ, что палата уголовнаго суда „не что иное есть, какъ юстицъ-коллегіи департаментъ, которому поручаются особенно уголовныя дѣла, и слѣдственныя дѣла въ преступленіе должностей въ той губерніи". Въ уголовную палату должны быть вносимы на ревизію дѣла изъ верхняго земскаго суда, верхней расправы и губернскаго магистрата, по коимъ обвиняемый подвергался лишенію жизни или чести. Палата гражданскаго суда, по опредѣленію 115 статьи, „не что иное есть, какъ соединенный департаментъ юстицъ- и вотчинной коллегіи, которому поручается апелляція для ревизіи гражданскихъ дѣлъ на верхній земскій судъ, губернскій магистратъ и верхнюю расправу"... Что касается совѣстнаго суда, то его должность представляется весьма оригинальной, по крайней мѣрѣ въ томъ видѣ, въ какомъ хотѣло его создать Учрежденіе о губерніяхъ. Именно, по статьѣ 395, учрежденіе его объясняется слѣдующимъ образомъ: „Понеже личная безопасность каждаго вѣрноподданнаго весьма драгоцѣнна есть человѣколюбивому Монаршему сердцу; и для того, дабы подать руку помощи страждущимъ иногда болѣе по несчастливому какому ни на есть приключенію, либо по стеченію различныхъ обстоятельствъ, отягощающихъ судьбу его выше мѣръ имъ содѣяннаго, заблагоразсуждается учредить... въ каждомъ намѣстничествѣ по одному суду подъ названіемъ: совѣстный судъ".

Составъ совѣстнаго суда опредѣленъ слѣдующимъ образомъ: „Въ судьи совѣстнаго суда опредѣляется выборомъ каждаго судебнаго мѣста той губерніи одинъ къ тому способный, совѣстный, разсудительный, справедливый и безпорочный человѣкъ, котораго всякое судебное мѣсто особо представляетъ государеву намѣстнику и сей изъ тѣхъ представленныхъ опредѣляетъ одного быть судьею совѣстнаго суда". Независимо отъ совѣстнаго судьи, въ судѣ полагается два члена отъ дворянства, два члена по выбору отъ города и два члена, выбранные той губерніи селеніями.

Совѣстный судъ долженъ былъ служить органомъ не только правосудія, но и естественной справедливости. Этимъ назначеніемъ опредѣлялась и его компетенція; сюда, напримѣръ, относятся преступленія, учиненныя безумнымъ или малолѣтнимъ, и дѣла колдуновъ, или колдовства, поелику въ оныхъ заключается тупость, обманъ и невѣжество, спорныя дѣла между родителями и дѣтьми объ иму-

ществѣ. Совѣстный судъ является примирительною инстанціею по гражданскимъ дѣламъ, слѣдовательно, онъ является какъ бы въ роли третейскаго суда. Но въ числѣ функцій совѣстнаго суда была одна довольно замѣчательная: именно, въ совѣстный судъ дозволялось приносить жалобы на незаконныя заключенія въ тюрьму; всякій, кто содержался въ тюрьмѣ болѣе трехъ дней, безъ объявленія причинъ, можетъ жаловаться въ совѣстный судъ; послѣдній по полученіи такого прошенія, не выходя изъ присутствія, долженъ былъ послать повелѣніе, чтобъ содержащійся въ тюрьмѣ, если онъ обвинялся не по оскорбленію особы Императорскаго Величества, не по измѣнѣ, не по смертоубійству, не по воровству или разбою, былъ присланъ и представленъ въ совѣстный судъ съ прописаніемъ причинъ, для которыхъ содержится подъ стражей. Если жалоба оказывалась основательной, то совѣстный судъ могъ освободить его на поруки. Въ этомъ видѣ и съ тою же компетенціею совѣстные суды просуществовали до прошлаго царствованія (Св. зак., т. II, изд. 1857 года, ст. 2438—2462).

§ 52. Административными установленіями въ губерніи являлись: казенная палата и приказъ общественнаго призрѣнія. Согласно общему плану Учрежденія о губерніяхъ, казенная палата также являлась департаментомъ коллегій; именно, по статьѣ 118: „Казенная палата не что иное есть, какъ соединенный департаментъ камеръ- и ревизіонъ-коллегіи, которому поручаются въ смотрѣніе домостроительныя и казенныя дѣла той губерніи"... Составъ казенной палаты довольно сложный. Предсѣдатель казенной палаты носитъ титулъ вице-губернатора или поручика-правителя; подъ его главнымъ начальствомъ казенная палата состоитъ изъ директора экономіи или домоводства, одного совѣтника, двухъ ассессоровъ и одного губернскаго казначея. Вѣдѣнію казенной палаты подчиняются: 1) дѣла по народной переписи; 2) дѣла о поступленіи казенныхъ доходовъ и выдачахъ; 3) дѣла по завѣдыванію различными доходными статьями казны (дѣла соляныя, винные откупы и подряды); 4) завѣдываніе зданіями и публичными строеніями; 5) ревизія счетовъ. Такимъ образомъ, въ казенной палатѣ сосредоточивались приблизительно тѣ дѣла, которыя нынѣ вѣдаются въ губерніяхъ нѣсколькими учрежденіями: казенной палатой, управленіемъ государственныхъ имуществъ и контрольной палатой.

Приказъ общественнаго призрѣнія есть самостоятельное изобрѣтеніе императрицы. Учрежденіе это имѣло весьма разнообразное назначеніе и составъ. Подъ предсѣдательствомъ губернатора, въ немъ засѣдали два засѣдателя отъ верхняго земскаго суда, два отъ

губернскаго магистрата и два отъ верхней расправы, гдѣ она полагалась; кромѣ того, ему дозволялось призывать въ свои засѣданія дворянскаго предводителя и городского голову (ст. 379). Дѣла, порученныя приказу общественнаго призрѣнія, были исчислены въ статьѣ 380. Вотъ перечень этихъ дѣлъ: 1) попеченіе о народныхъ школахъ; 2) установленіе и надзираніе сиротскихъ домовъ для призрѣнія и воспитанія сиротъ; 3) установленіе и надзираніе госпиталей и больницъ для излеченія больныхъ; 4) установленіе и надзираніе богадѣленъ; 5) установленіе и надзираніе дома для неизлечимо-больныхъ, кои пропитанія не имѣютъ; 6) установленіе и надзираніе дома для сумасшедшихъ; 7) установленіе и надзираніе работныхъ домовъ для обоего пола, и 8) установленіе и надзираніе смирительныхъ домовъ для людей обоего пола. Таковъ обширный кругъ дѣлъ, который ввѣренъ былъ приказу общественнаго призрѣнія,—дѣлъ, которыя не связаны между собою какою-либо общею мыслью; такъ, мы находимъ здѣсь попеченіе о народныхъ школахъ, причемъ приказу общественнаго призрѣнія дается подробное наставленіе, какъ вести дѣло народнаго образованія; съ другой стороны, приказъ общественнаго призрѣнія призывается къ учрежденію смирительныхъ домовъ, которые устанавливаются по статьѣ 391 ради такихъ людей обоего пола, которые непотребнаго и невоздержнаго житья, яко: 1) сыновья или дочери, кои родителямъ своимъ непослушны или злаго житія, или ни къ чему доброму не склонны; 2) рабы непотребные, которыхъ никто въ службу не принимаетъ, и т. д. Приказъ общественнаго призрѣнія учреждаетъ сиротскіе дома, госпитали, богадѣльни и работные дома. Во всемъ этомъ видна, однако, нѣкоторая общая мысль, т.-е. что приказъ общественнаго призрѣнія призывается къ завѣдыванію мѣстнымъ благоустройствомъ въ его разнообразныхъ видахъ. Вотъ почему функціи приказа общественнаго призрѣнія были въ наше время переданы земскимъ установленіямъ. Дѣла, предоставленныя приказу общественнаго призрѣнія, для управленія своего предполагали значительныя средства, которыя императрица думала обезпечить слѣдующимъ образомъ; каждому приказу (ст. 382) предписано отпустить 15.000 руб. изъ доходовъ той губерніи; эта сумма и должна была явиться какъ бы основнымъ капиталомъ приказа, причемъ приказу дозволено было отдавать эти деньги за узаконенные проценты на вѣрные заклады съ тѣмъ только, чтобы заложенныя имѣнія находились дѣйствительно въ той губерніи. Этимъ постановленіемъ объясняется, почему впослѣдствіи приказы общественнаго призрѣнія явились и кредитными установленіями, съ которыми имѣли дѣла значительнѣйшіе землевладѣльцы каждой губерніи. Финансовыя операціи приказовъ

общественнаго призрѣнія прекратились только въ прошлое царствованіе.

§ 53. Хотя Учрежденіе о губерніяхъ признаетъ только двѣ единицы каждой мѣстности, именно: губернію и уѣздъ, и только намекаетъ на возможность раздѣленія губерній на области или провинціи, какъ на единицы посредствующія, но въ отношеніи суда мы видимъ такія установленія, посредствующія между уѣздными и губернскими инстанціями. Такихъ установленій три, соотвѣтственно сословіямъ, на которыя были раздѣлены мѣстные жители: верхній земскій судъ—для дворянства, губернскій магистратъ — для городскихъ обывателей и верхняя расправа—для крестьянъ.

Верхній земскій судъ положено учреждать въ каждой губерніи, а если обширность ея того требуетъ, то дозволено учреждать и болѣе одного верхняго земскаго суда. Верхній земскій судъ долженъ былъ состоять изъ перваго и второго предсѣдателей, назначенныхъ императрицею по докладу сената, и десяти засѣдателей, выбранныхъ на три года дворянствомъ тѣхъ уѣздовъ, которые приписаны къ данному суду. Каждый земскій судъ долженъ былъ раздѣляться на два департамента, изъ которыхъ одному были поручены дѣла уголовныя, другому—гражданскія. Компетенція верхняго земскаго суда опредѣлялась слѣдующимъ образомъ (ст. 173): въ него должны были поступать по апелляціи дѣла, производившіяся въ уѣздныхъ судахъ, дворянскихъ опекахъ и нижнихъ земскихъ судахъ; дѣла и тяжбы дворянскія, какъ гражданскія, такъ и уголовныя, „касающіяся до вотчинъ, привилегій, завѣщаній, до наслѣдства въ имѣніи и до права наслѣдованія, спорныя о владѣніи, тяжкія до безчестія и до права стряпчихъ касающіяся, такожъ и всѣ дѣла разночинцевъ тѣхъ, кои непосредственно до верхняго земскаго суда принадлежатъ“... Поэтому верхнему земскому суду и были подчинены суды уѣздной дворянской опеки и нижній земскій судъ его округа. Инстанціею апелляціонною для городскихъ обывателей являлся губернскій магистратъ, въ которомъ полагалось два предсѣдателя, назначаемые сенатомъ по представленію намѣстническаго правленія, и шесть засѣдателей, избираемыхъ изъ купцовъ и мѣщанъ губернскаго города. Подобно верхнему земскому суду, и губернскій магистратъ былъ раздѣленъ на два департамента: одинъ для дѣлъ гражданскихъ, другой для дѣлъ уголовныхъ. Онъ являлся апелляціонной инстанціею въ дѣлахъ, касающихся до привилегій, спорныхъ владѣній и прочихъ дѣлъ, касающихся до цѣлаго города или казны. Въ отношеніи судебномъ ему были подчинены городовые магистраты, сиротскіе суды и ратуши губерній. Наконецъ, для дѣлъ

крестьянскихъ предполагалось учредить верхнюю расправу. Учрежденіе верхней расправы поставлено въ зависимость отъ учрежденія расправъ нижнихъ, которыя предполагалось учреждать не вездѣ, какъ это видно изъ статьи 335. Нижнюю расправу предполагалось учреждать „въ тѣхъ городахъ и округахъ, гдѣ жительство имѣютъ однодворцы или всякихъ прежнихъ службъ служилые люди, или черносошные, или государственные крестьяне, или государевы крестьяне, приписные къ какимъ ни на есть мѣстамъ или заводамъ“. Если таковыхъ крестьянъ окажется достаточно, то, по усмотрѣнію генералъ-губернатора и соображаясь съ обширностью губерніи, дозволялось учреждать на каждыя 10 или 30.000 душъ по одному суду. Слѣдовательно, нижнія расправы учреждались только для крестьянъ, не находящихся въ крѣпостной зависимости.

Верхняя расправа должна была состоять изъ перваго и второго предсѣдателей, по назначенію отъ правительства (сената, по представленію губернскаго правленія), и десяти засѣдателей, по выбору селеній, составляющихъ подсудное вѣдомство той верхней расправы. Подобно верхнему земскому суду, верхняя расправа раздѣляется на два департамента.

§ 54. Уѣздныя учрежденія были слѣдующія: уѣздный судъ, состоящая при немъ дворянская опека и нижній земскій судъ. Уѣздный судъ долженъ былъ отправлять правосудіе по дѣламъ, касающимся мѣстнаго дворянства, для котораго и былъ учрежденъ. Онъ долженъ былъ состоять изъ уѣзднаго судьи и двухъ засѣдателей, выбираемыхъ мѣстнымъ дворянствомъ на каждые три года съ утвержденія губернатора (статьи 66, 67 и 166). Въ уѣздномъ судѣ сосредоточено было отправленіе какъ уголовныхъ, такъ и гражданскихъ дѣлъ. При судѣ было учреждено особое учрежденіе; дворянская опека для дворянскихъ вдовъ и малолѣтнихъ подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, а она должна была состоять изъ уѣзднаго судьи и засѣдателей. Въ Учрежденіи о губерніяхъ имѣется также подробное наставленіе опекунамъ.

Должность нижняго земскаго суда представляется довольно сложною, такъ какъ въ этомъ установленіи должно было сосредоточиться ближайшее управленіе уѣздовъ. Болѣе всѣхъ другихъ учрежденій нижній земскій судъ долженъ былъ положить начало мѣстному самоуправленію. Нижній земскій судъ, по Учрежденію о губерніяхъ, составляютъ: земскій исправникъ и два засѣдателя, избираемые дворянствомъ, которому губернское правленіе, смотря по обширности уѣзда, можетъ разрѣшить выбрать и третьяго засѣдателя. Общія обязанности его опредѣлены въ статьѣ 224, гдѣ сказано, что нижній

земскій судъ долженствуетъ: „1) имѣть бдѣніе, дабы въ уѣздѣ сохранены были благочиніе, добронравіе и порядокъ; 2) чтобъ предписанное законами полезное повсюду въ уѣздѣ исполняемо и охраняемо было... и 3) нижній земскій судъ одинъ въ уѣздѣ право имѣетъ приводить въ дѣйствіе повелѣнія правленія, рѣшенія палатъ верхнихъ и уѣздныхъ судовъ, и чинить отказы". Но дѣйствительная компетенція нижняго земскаго суда шла гораздо дальше, какъ это видно изъ отдѣльныхъ установленій Учрежденія о губерніяхъ. Въ его рукахъ были сосредоточены: полиція безопасности (по статьямъ 229 и 244), полиція торговая (ст. 228), наблюденіе за исправнымъ состояніемъ дорогъ и мостовъ, мѣры къ прекращенію заразительныхъ болѣзней, скотскихъ падежей, дѣла по отбыванію различныхъ повинностей, мѣры предосторожности относительно огня, дѣла по народному продовольствію, мѣры къ прекращенію нищенства и мѣры общественнаго призрѣнія и т. д. Такимъ образомъ, изъ отдѣльныхъ постановленій Учрежденія о губерніяхъ оказывается, что въ рукахъ нижняго земскаго суда были сосредоточены функціи какъ полицейскія въ собственномъ смыслѣ слова, такъ и функціи административныя, въ настоящее время сосредоточенныя въ рукахъ уѣздныхъ земскихъ учрежденій.

Послѣднимъ установленіемъ уѣзднымъ является нижняя расправа, о дѣйствіи которой мы говорили выше; независимо отъ того, казенная палата имѣла въ уѣздѣ свой органъ, подъ названіемъ уѣзднаго казначейства, и кромѣ того въ уѣздахъ состояли отдѣльныя должностныя лица, а именно: землемѣръ, докторъ, лекарь и другія лица, положенныя по статьѣ 24.

§ 55. Таковы губернскія, среднія и уѣздныя учрежденія, установленныя въ 1775 году. Объ общественныхъ учрежденіяхъ дворянскихъ и городскихъ мы скажемъ ниже, такъ какъ постановленія Учрежденія о губерніяхъ въ этомъ отношеніи были пополнены изданіемъ двухъ жалованныхъ грамотъ дворянству и городамъ въ 1785 г.

Но, независимо отъ всѣхъ указанныхъ выше должностей, нельзя не остановиться еще на одномъ институтѣ, весьма обширномъ по Учрежденію о губерніяхъ, т.-е. на прокурорскомъ надзорѣ. Идея прокуратуры не принадлежитъ Екатеринѣ II; должности прокуроровъ были учреждены уже Петромъ Великимъ вмѣстѣ съ учрежденіемъ коллегій, за дѣлопроизводствомъ которыхъ они должны были наблюдать. Но съ перенесеніемъ коллегій на мѣста, подъ именемъ палатъ, и съ развитіемъ судебныхъ и административныхъ учрежденій по закону 1775 и слѣдующихъ годовъ, императрица

предполагала развить и прокурорскій надзоръ, соотвѣтственно тѣмъ инстанціямъ, какія учреждались на мѣстахъ. Общая обязанность прокуроровъ и стряпчихъ опредѣлена слѣдующимъ образомъ въ статьѣ 404. Они „смотрятъ и бдѣніе имѣютъ о сохраненіи вездѣ всякаго порядка, законами опредѣленнаго, и въ производствѣ и отправленіи самыхъ дѣлъ. Они сохраняютъ цѣлость власти, установленій и интереса Императорскаго Величества, наблюдаютъ, чтобъ запрещенныхъ сборовъ съ народа никто не собиралъ, и долгъ имѣютъ истреблять повсюду зловредныя взятки". Права прокуроровъ въ этомъ отношеніи какъ бы напоминаютъ права надзора, предоставленныя намѣстнику и намѣстническому правленію, и имѣли приблизительно одинъ и тотъ же предметъ; но должность прокуратуры значительно отличалась отъ нихъ въ своемъ проявленіи и по предоставленнымъ ей правамъ. Намѣстники и намѣстническое правленіе не имѣли ближайшаго участія въ производствѣ дѣла, напротивъ, на просмотръ лицъ прокурорскаго надзора поступали всѣ дѣла, вершенныя въ отдѣльныхъ установленіяхъ, но затѣмъ лица прокурорскаго надзора не имѣли возможности остановить рѣшеніе дѣла и исправить злоупотребленіе своею собственною властью. Они обязаны были извѣщать объ этомъ свое начальство, отъ котораго зависѣло уже принять соотвѣтствующія мѣры. Учрежденная на этихъ общихъ основаніяхъ, прокуратура имѣла, какъ мы замѣтили, весьма обширное развѣтвленіе: во-первыхъ, при губернскомъ или намѣстническомъ правленіи состоялъ губернскій прокуроръ, который считался непосредственнымъ органомъ генералъ-прокурора (впослѣдствіи министръ юстиціи). Губернскому правленію губернскій прокуроръ обязанъ былъ доносить о всѣхъ замѣченныхъ имъ и доходившихъ до него свѣдѣніяхъ о злоупотребленіяхъ (ст. 405, пунктъ 4).

При губернскомъ прокурорѣ должны были состоять два губернскихъ стряпчихъ: одинъ для казенныхъ, другой для уголовныхъ дѣлъ (ст. 406).

Затѣмъ при среднихъ установленіяхъ, т.-е. при верхнемъ земскомъ судѣ, губернскомъ магистратѣ и верхней расправѣ состояли прокуроры и стряпчіе какъ уголовныхъ, такъ и казенныхъ дѣлъ.

Наконецъ, въ уѣздѣ полагался одинъ уѣздный стряпчій (ст. 410).

§ 56. Установленія общественныя были намѣчены уже въ Учрежденіи о губерніяхъ и даже раньше. Мы видѣли, что при созывѣ депутатовъ въ комиссію для установленія новаго положенія, дворянству предоставлено было выбирать предводителей, а городамъ—головъ. Обѣ эти должности остались съ 1767 года до времени изданія Учре-

жденія о губерніяхъ; въ послѣднемъ дворянство и городское общества получаютъ уже право участія въ управленіи чрезъ своихъ выборныхъ лицъ; именно: дворянству и городскимъ обывателямъ предоставляется избирать судей въ двухъ инстанціяхъ, дворянству предоставляется избирать исправника и засѣдателя нижняго земскаго суда, наконецъ, дворянскіе предводители предсѣдательствуютъ въ состоящей при уѣздномъ судѣ дворянской опекѣ, а городской голова — въ сиротскомъ судѣ, соотвѣтствующемъ дворянской опекѣ. Но окончательная организація этихъ двухъ сословій относится ко времени изданія жалованныхъ грамотъ дворянству и городамъ 21 апрѣля 1785 года (П. С. З. №№ 16187 и 16188). Не останавливаясь здѣсь на личныхъ правахъ, предоставленныхъ дворянамъ и городскимъ обывателямъ разныхъ классовъ, мы ограничимся указаніемъ на ихъ корпоративныя права. Начнемъ съ дворянства.

§ 57. Дворянство было признано мѣстнымъ обществомъ (корпораціею), причемъ территоріальными предѣлами этого общества были признаны границы губерніи, т.-е. дворянство составляло губернское общество (ст. 37). Въ качествѣ общества, признаннаго закономъ, дворянство каждой губерніи получало права юридическаго лица. Къ этимъ правамъ относится право составленія дворянской казны добровольными складками и употребленіе этой казны на дворянскія нужды (ст. 54); право имѣть для своихъ собраній особый домъ, свою печать, секретаря и архивъ (ст. 50, 51, 52 и 53), право защищаться на судѣ черезъ повѣреннаго отъ общества (ст. 56). Образуя, такимъ образомъ, юридическое лицо, дворянство получило и право періодическихъ собраній; по созыву и дозволенію генералъ-губернатора или губернатора, дворянство получило право собираться каждые три года въ губернскомъ городѣ. Выраженія „по позыву и дозволенію“ указываютъ на двоякій поводъ къ собранію дворянства, именно дворянство могло быть созываемо намѣстникомъ или губернаторомъ и ромѣ того губернскій предводитель дворянства можетъ испросить дозволеніе на созваніе дворянства по собственной инициативѣ. Назначеніе дворянскихъ собраній по жалованной грамотѣ представляется въ слѣдующемъ видѣ: дворянство созывается, во-первыхъ, для производства выборовъ въ тѣ должности, замѣщеніе которыхъ предоставлено дворянству. Жалованная грамота различаетъ слѣдующія категоріи выборныхъ дворянскихъ должностей: 1) губернскаго и уѣздныхъ предводителей дворянства, 2) секретаря дворянства, 3) десять засѣдателей верхняго земскаго суда и двухъ засѣдателей совѣстнаго суда, 4) уѣзднаго судью и засѣдателей, 5) земскаго исправника и засѣдателей нижняго земскаго суда.

Во-вторыхъ, дворянскому собранію могутъ быть предлагаемы на обсужденіе различные вопросы отъ правительства, именно по статьѣ 46: „Въ случаѣ предложеній дворянству отъ генералъ-губернатора или губернатора, собраніе дворянства въ губерніи беретъ предложенія во уваженіе, и на оныя чинитъ по случаю или пристойные отвѣты, или соглашенія, сходственныя какъ узаконеніямъ, такъ и общему добру".

Изъ этого видно, что дворянству могло быть предложено или, во-первыхъ, дать свое заключеніе по вопросу, интересующему правительство, или, во-вторыхъ, по соглашенію своему принять извѣстную мѣру для разрѣшенія того или иного вопроса.

Въ-третьихъ, дворянству предоставлено право ходатайствовать о своихъ пользахъ и нуждахъ и притомъ въ двоякомъ видѣ: а) дворянству дозволяется представлять свои ходатайства генералъ-губернатору или губернатору; б) дворянству дозволяется дѣлать представленія и жалобы сенату и Императорскому Величеству, причемъ эти представленія и жалобы могутъ быть приносимы особо избранными ими депутатами.

§ 58. Городовое положеніе содержитъ въ себѣ постановленія относительно городскихъ обществъ, аналогическія съ постановленіями дворянской жалованной грамоты. Вся совокупность городскихъ обывателей признается городскимъ обществомъ съ опредѣленными корпоративными правами; именно, статья 29 редактирована слѣдующимъ образомъ: „Городовымъ обывателямъ каждаго города жалуется дозволеніе собираться въ томъ городѣ, и составить общество градское, и пользоваться нижеписанными правами и выгодами". Въ силу этихъ корпоративныхъ правъ, городскому обществу дозволяется имѣть особый домъ для своихъ собраній, печать, писаря, составлять свою городскую казну добровольными складками и защищаться передъ судомъ черезъ своего особеннаго стряпчаго. Въ остальномъ права городского общества опредѣлены сходственно съ постановленіями дворянской жалованной грамоты. Городскія общества имѣютъ право собираться каждые три года по приказанію или дозволенію генералъ-губернатора или губернатора. Цѣль собранія опредѣлена двояко: городское общество созывается и собирается для выбора, во-первыхъ, городскихъ должностныхъ лицъ, куда относятся городской голова, бургомистръ и ратманы (по посадамъ), и, во-вторыхъ, засѣдателей губернскаго магистрата и совѣстнаго суда и ратмановъ въ управу благочинія. Независимо отъ того, городскому обществу предоставлено ходатайствовать о своихъ пользахъ и нуждахъ, но только передъ губернаторомъ (ст. 36).

Губернаторъ имѣетъ право дѣлать предложеніе собранію городского общества, требуя отъ него заключеній (ст. 38).

Этими постановленіями, конечно, не исчерпывается значеніе городового положенія 1785 года. Оно содержитъ въ себѣ всѣ подробности устройства городовъ, задуманнаго Екатериною II: 1) мы имѣемъ здѣсь постановленія, касающіяся опредѣленія правъ городскихъ обывателей по ихъ разрядамъ, которыхъ положено шесть (см. ч. 1 этого соч.); 2) особое положеніе о цехахъ и ремеслахъ; 3) о городовыхъ доходахъ; 4) объ особыхъ сословныхъ должностяхъ. Но мы имѣемъ здѣсь въ виду только постановленія, касающіяся общихъ городскихъ учрежденій. Этими учрежденіями являются: 1) общая городская дума, 2) шестигласная дума. Общую городскую думу, по опредѣленію ст. 157, составляютъ городской голова и гласные отъ шести разрядовъ городскихъ обывателей, избранные въ слѣдующемъ порядкѣ: 1) настоящіе городскіе обыватели избираютъ отъ себя одного гласнаго; 2) купечество трехъ гильдій избираетъ одного гласнаго отъ каждой гильдіи; 3) цеховые избираютъ по одному гласному отъ каждаго цеха; 4) инородные и иностранные гости избираютъ по одному гласному отъ каждой народности; 5) именитые граждане избираютъ по одному гласному отъ каждаго изъ своихъ разрядовъ, исчисленныхъ въ статьѣ 67 городового положенія [1]); 6) посадскіе избираютъ столько гласныхъ, сколько есть частей въ городѣ. Общая городская дума не обязана была собираться постоянно по тому мотиву, что она составлена изъ людей, занятыхъ торговлею, промыслами и ремеслами (ст. 172); но для всегдашняго управленія дѣло возложено на такъ называемую шестигласную думу (ст. 173). Гласные этой думы избираются общею думою изъ числа ея гласныхъ. Въ шестигласную думу должны были входить по одному гласному изъ каждаго разряда городскихъ обывателей (ст. 165).

Это постановленіе находится въ связи съ тѣмъ, что въ самой общей думѣ счетъ голосовъ производился не поголовно, а по разрядамъ городскихъ обывателей и, по статьѣ 157, „каждое изъ сихъ раздѣленій имѣетъ одинъ голосъ въ обществѣ градскомъ". Предметы вѣ-

---

[1]) Разряды именитыхъ гражданъ суть слѣдующіе: 1) лица, служащія на городской службѣ и получившія названіе степенныхъ; 2) ученые, имѣющіе академическіе и университетскіе отзывы или писанныя свидѣтельства и аттестаты о своемъ званіи; 3) художники трехъ художествъ: архитекторы, живописцы и скульпторы, если они суть члены академіи или удостоены этихъ званій по испытанію въ академіи или въ россійскихъ главныхъ училищахъ; 4) капиталисты, объявившіе за собою капиталы болѣе 50.000 рубл.; 5) банкиры, занимающіеся переводомъ денегъ и объявившіе капиталы отъ 100 до 200,000 р.; 6) оптовые торговцы; 7) кораблехозяева, посылающіе свои корабли за море.

домства городской думы, какъ общей, такъ и шестигласной, предоставленные имъ городовымъ положенiемъ, заслуживаютъ вниманiя, потому что какъ городовымъ положенiемъ 1785 года, такъ и Учрежденiемъ о губернiяхъ 1775 года и, наконецъ, уставомъ благочинiя 1782 года проведено различiе между дѣлами, касающимися городского хозяйства и благоустройства, съ одной, и дѣлами полицейскими, съ другой стороны. Въ этомъ смыслѣ городовое положенiе отступило отъ плана городского устройства, принятаго Петромъ Великимъ при учрежденiи главнаго и прочихъ магистратовъ. Городское управленiе были раздвоено, причемъ дѣла, касающiяся полицiи, предоставлены было городничимъ и полицеймейстерамъ, назначаемымъ отъ правительства при содѣйствiи управъ благочинiя, образуемыхъ изъ лицъ, особо выбранныхъ отъ городскихъ обществъ. Предѣлы вѣдомства городскихъ думъ при всемъ томъ не были опредѣлены съ достаточною яснбстью, какъ это видно изъ статьи 167, исчисляющей эти предметы. На городскую общую думу возложено: 1) попеченiе о городскихъ промыслахъ и торговлѣ; 2) сохраненiе города отъ ссоръ и тяжбъ съ окрестными городами или селенiями; 3) сохраненiе между жителями города мира, тишины и добраго согласiя; 4) возбраненiе всего, что доброму порядку и благочинiю противно, оставляя, однакожъ, относящееся къ части полицейской исполнять мѣстамъ и людямъ для того установленнымъ; 5) мѣры къ поощренiю мѣстныхъ торговъ; 6) наблюденiе за городскимъ благоустройствомъ: „наблюдать за прочностiю публичныхъ городскихъ зданiй, стараться о построенiи всего потребнаго, о заведенiи площадей для стеченiя народа по торгу, пристаней, амбаровъ, магазиновъ и т. п., что можетъ быть для города потребно, выгодно и полезно“; 7) попеченiе о городскихъ доходахъ, которые должны идти какъ на пользу города, такъ и для распространенiя заведенiй, подвѣдомственныхъ приказу общественнаго призрѣнiя; 8) разрѣшенiе сомнѣнiй и недоумѣнiй по ремесламъ и гильдiямъ.

Этими постановленiями городовое положенiе отдѣляетъ городское общественное управленiе, съ одной стороны, отъ учрежденiй полицейскихъ, которыя въ городѣ выдѣлены изъ общаго состава управленiя и обратились въ установленiя чисто правительственныя, съ другой стороны—отъ установленiй судебныхъ, такъ какъ судебная власть была предоставлена магистратамъ (ст. 168). Впослѣдствiи въ малыхъ городахъ обязанности по городскому управленiю и суду одинаково были сосредоточены въ ратушахъ.

§ 59. Таково въ главныхъ чертахъ Учрежденiе о губернiяхъ, созданное Екатериною II. Какъ мы уже замѣтили выше, учре-

жденія эти явились рамкой, въ которой развивались впослѣдствіи наши мѣстныя установленія. Останавливаясь на его элементахъ, мы замѣчаемъ между ними такіе, которые могли явиться основаніемъ для послѣдующаго признанія въ губерніяхъ и уѣздахъ единицъ общественныхъ. Въ этомъ отношеніи вѣрно слѣдующее замѣчаніе г. Лохвицкаго [1]): „Возьмемъ Россію до 1775 года, снимемъ умственно съ нея сѣть губернаторовъ, воеводъ и канцелярій, и мы получимъ массу, ничѣмъ не связанную; губерній, провинцій, уѣздовъ не будетъ вовсе—останутся общины, да и тѣ связаны только податнымъ началомъ. Сдѣлаемъ тотъ же пріемъ теперь,—въ результатѣ будетъ разница, и довольно немаловажная — остается нѣкоторая связь для этого множества селеній и городовъ, называемыхъ губерніей,—дворянское общество съ его организаціей, съ его представительнымъ характеромъ“.

Несмотря, однако, на желаніе императрицы положить начало мѣстному самоуправленію, признать корпоративныя права мѣстныхъ обществъ, желаніе это не осуществилось, на что было весьма много причинъ.

Первую изъ этихъ причинъ должно видѣть въ томъ, что начала самоуправленія выразились въ формѣ чисто сословной; поэтому ни губернія, ни уѣзды не могли получить значенія общественныхъ (земскихъ) единицъ. На мѣстахъ имѣлись только два общества: дворянское учрежденіе для цѣлой губерніи и городское, образуемое городами. Масса крестьянства находилась въ крѣпостномъ состояніи и не имѣла голоса въ общественныхъ дѣлахъ. Правда, свободнымъ сельскимъ обывателямъ даны свои расправы, но не безусловно, а гдѣ къ тому представится надобность и возможность; присутствіе засѣдателей отъ поселянъ въ нижнемъ земскомъ судѣ также не обезпечивало интересовъ этого сословія, общее устройство котораго осталось въ проектѣ, о практическомъ значеніи котораго мы можемъ судить по отрывкамъ изъ „экономическихъ пунктовъ“, имѣющимся въ учрежденіи казенныхъ селеній Екатеринославской губерніи (П. С. З. № 16603). Г. Чичеринъ [2]) предполагаетъ, что этими пунктами устроено внутреннее управленіе крестьянскихъ общинъ. Съ этимъ мнѣніемъ едва ли можно согласиться. Что касается „общины“, то она издавна существовала, какъ обычное установленіе. Что же касается внѣшняго устройства общинныхъ и преимущественно волостныхъ властей, то первое дѣйствительное общее ихъ учрежденіе относится къ царствованію Павла I. Самоуправленіе, данное теперь дворянству и городамъ, имѣло особое значеніе и представляло ориги-

[1]) *Губернія*, стр. 61.
[2]) *Опыты по исторіи русскаго права*, стр. 54 и слѣд.

нальныя черты, объясняющія характеръ и нынѣшнихъ реформъ. Дворянскимъ обществамъ, какъ мы видѣли, дано было два права: во-первыхъ, избирать должностныхъ лицъ для завѣдыванія ихъ общественными дѣлами; во-вторыхъ, судиться съ равными себѣ въ первыхъ двухъ инстанціяхъ; наконецъ, дворянству ввѣрена была уѣздная полиція, для которой учрежденъ нижній земскій судъ. Но всѣ эти установленія, выборныя по происхожденію, не замедлили сдѣлаться установленіями правительственными въ ихъ примѣненіи. Каждое избранное лицо по избраніи своемъ и утвержденіи поступало на государственную службу и тѣмъ самымъ становилось въ строгую органическую зависимость отъ губернскаго начальства, представляемаго всесильною властью намѣстниковъ и губернаторовъ. Поставленная на такую почву, мѣстная служба не могла привлекать и не привлекала лучшія силы самого дворянскаго общества. Дворянство, хотя и свободное отъ обязательной государственной службы, воспитывалось, однако, въ ея преданіяхъ и постоянно стремилось на службу военную или въ центральныхъ учрежденіяхъ, всегда болѣе выгодную, чѣмъ служба мѣстная, вслѣдствіе чего элементъ, изъ котораго составлялись мѣстныя должности, принадлежалъ, какъ о томъ свидѣтельствуютъ оффиціальные акты, къ элементамъ ненадежнымъ и вовсе неподготовленнымъ для управленія.

Во-вторыхъ, право, предоставленное дворянскому обществу, право завѣдыванія своими общественными дѣлами, не могло не породить извѣстныхъ недоразумѣній. Прежде всего, представлялось неизвѣстнымъ, какія общественныя дѣла могли быть у дворянства; оно не было представителемъ ни губерніи, ни уѣзда; оно не могло выражать потребности какой бы то ни было общественной единицы; собственные интересы его были слишкомъ несложны, вслѣдствіе чего многія изъ учрежденій оказались излишними. Если должность предводителей дворянства получила впослѣдствіи большее развитіе, то это случилось благодаря тому, что на нихъ возложены были извѣстныя правительственныя функціи, которыя считалось выгоднымъ предоставить этимъ должностнымъ лицамъ. Наконецъ, нельзя не принять въ разсчетъ и того важнаго обстоятельства, что дворянство издавна не имѣло жизни корпоративной. Образовавшись изъ сословія служилаго, незнающаго никакихъ корпоративныхъ связей, непривыкшаго къ обсужденію своихъ собственныхъ дѣлъ, дворянское сословіе, созданное жалованною грамотою 1785 года, по отношенію общественнаго воспитанія, стояло ниже крестьянства, издавна привыкшаго къ жизни общины и къ совѣщанію всѣмъ міромъ. Этимъ объясняется тотъ фактъ, что государевымъ намѣстникамъ и губернаторамъ, облеченнымъ значительною властью, не только не представлялось особен-

наго труда руководить самоуправленіемъ дворянства по своему желанію, но даже такое руководство вызывалось полною неопытностью дворянства въ общественныхъ дѣлахъ и его непониманіемъ общихъ пользъ и нуждъ. Вотъ почему уже нѣкоторые современники Екатерины II, какъ, напримѣръ, Винскій [1]), скептически относились къ новымъ учрежденіямъ, причемъ критика ихъ переходила въ совершенно несправедливыя заподазриванія истинныхъ намѣреній императрицы. Вотъ что говоритъ Винскій: „Важнѣйшимъ и точно полезнымъ пожалованіемъ", говоритъ онъ, „можно бы почесть права и преимущества, дворянству и городамъ данныя, ежели бы мы умѣли читать и понимать. Въ другомъ европейскомъ народѣ подобныя узаконенія произвели бы неминуемо во всемъ полезныя перемѣны, но... во всѣхъ собраніяхъ дворянства, кромѣ нелѣпостей, споровъ о пустякахъ и ссоръ, никогда ни одно дѣльное дѣло не было предлагаемо. Люди благонамѣренные, съ знаніями и душами, или правительствомъ подъ различными видами устраняемы, или, ежели случалось въ оныхъ, были заглушаемы кликами черни. Такъ скажу смѣло, и всякъ благомыслящій меня одобритъ, что у насъ людей со свѣдѣніями весьма немного тогда было, потому что одни лучшіе и достаточнѣйшіе домы чрезъ воспитаніе доставали знанія, что изъ сихъ домовъ наполнялися дворъ, гвардія и важнѣйшія мѣста въ столицахъ, и что въ губерніяхъ таковыхъ особъ было весьма мало; жившее же въ деревняхъ дворянство, по грубости своей и бѣдности, рѣдко даже бывавшее въ своихъ уѣздныхъ городахъ, съ нуждою наученное читать и писать, не справедливо ли я назвалъ черныю? И сія-то благородная чернь, будучи самая людная, составляла дворянскія собранія! Надобно отдать Екатеринѣ справедливость, что въ нѣсколькихъ дворянства съ правителями распряхъ она принимала сторону дворянъ. Но сіи борьбы были маловажны и рѣдки: ибо, по духу рабствованія и невѣжеству дворянъ, правители гнули и вертѣли его, какъ податливый тальникъ, во всѣхъ смыслахъ".

При такихъ совершенно неблагопріятныхъ предзнаменованіяхъ Учрежденія о губерніяхъ подвергались испытанію историческаго опыта. Мы увидимъ ниже, что если общія черты Учрежденія о губерніяхъ были сохранены, то духъ и смыслъ его утрачивались въ примѣненіи, и оно постепенно вырождалось вплоть до самаго преобразованія нынѣшняго царствованія.

---

[1]) *Русскій Архивъ* 1877 года, № 1, стр. 102 и слѣд.

ГЛАВА II.

Мѣстныя учрежденія отъ кончины Екатерины II до реформъ императора Александра II.

§ 60. Перемѣны, послѣдовавшія со времени Учрежденія о губерніяхъ, касались слѣдующихъ предметовъ: 1) самаго территоріальнаго подраздѣленія имперіи; 2) количества и состава мѣстныхъ учрежденій; 3) предметовъ ихъ вѣдомства, завѣдываніе которыми опредѣлялось новыми уставами, выработанными въ царствованіе Александра I и Николая I.

§ 61. Хотя первая часть Учрежденія о губерніяхъ вышла въ 1775 году, и намѣстничества открывались исподволь, но окончательное открытіе новыхъ учрежденій послѣдовало уже въ 1781 году. Это территоріальное дѣленіе представляется въ слѣдующемъ видѣ:

1) Московская. Главнокомандующій генералъ князь Долгоруковъ.

2) Санктпетербургская, 3) Выборгская. Въ отсутствіе государя— главнокомандующій, а во время присутствія—губернаторы.

4) Тверская, 5) Новгородская. Генералъ гр. Брюсъ.

6) Псковская, 7) Смоленская. Генералъ кн. Рѣпнинъ.

8) Могилевская, 9) Полоцкая. Фельдмаршалъ гр. Чернышевъ.

10) Орловская, 11) Курская. Генералъ кн. Прозоровскій.

12) Харьковская, 13) Воронежская. Генералъ Щербининъ.

14) Тамбовская, 15) Рязанская. Генералъ Каменскій.

16) Тульская, 17) Калужская. Генералъ Кречетниковъ.

18) Ярославская, 19) Вологодская. Дѣйств. тайный совѣтникъ Мельгуновъ.

20) Владимірская, 21) Костромская. Генералъ гр. Воронцовъ.

22) Нижегородская, 23) Вятская. Генералъ Ступишинъ.

24) Пермская, 25) Тобольская. Генералъ Кашкинъ.

26) Колыванская, 27) Иркутская. Не назначено.

28) Уфимская, 29) Симбирская. Генералъ Якобій.

30) Казанская, 31) Пензенская. Генералъ кн. Мещерскій.

32) Саратовская, 33) Астраханская, 34) Азовская, 35) Новороссійская. Генералъ кн. Потемкинъ.

36), 37), 38), три предположенныя въ Малороссіи; впослѣдствіи, однако, назначено было только двѣ: Кіевская и Малороссійская, т.-е. Черниговская и Полтавская. Фельдмаршалъ гр. Румянцевъ.

39) Рижская. Гр. Браунъ.

40) Ревельская, подъ управленіемъ губернатора.

Изъ этой росписи видно: 1) что обыкновенно двѣ губерніи соединялись въ управленіе генералъ-губернаторовъ, исключеній всего два: одно для Потемкина, которому дано 4 губерніи, другое для Румянцева, которому дано ихъ три; 2) двѣ губерніи, Московская и Рижская, имѣли каждая по главному начальнику, одна главнокомандующаго, другая — генералъ-губернатора; 3) одна губернія, Ревельская, не вошла въ распредѣленіе генералъ-губернаторствъ; для Петербургской и Выборгской положенъ былъ главнокомандующій только на время отсутствія государя изъ столицы; 4) соединеніе губерній въ управленіе генералъ-губернатора дѣлалось безъ всякихъ историческихъ или географическихъ соображеній. Такъ, напримѣръ, Псковская губернія соединена была не съ Новгородскою, а со Смоленскою, съ которою она никогда не имѣла ничего общаго; Владимірская соединена съ Костромской, Саратовская и Астраханская съ Новороссіей и т. д. Только относительно Малороссіи и вновь пріобрѣтенныхъ западныхъ губерній сохранено было начало историческаго сродства.

Кромѣ того, нельзя не замѣтить, что Екатерина отступила отъ своего первоначальнаго плана, именно отождествить каждую губернію съ намѣстничествомъ, напротивъ, мы видимъ, что среднимъ числомъ по двѣ губерніи соединялись въ одно намѣстничество. Такимъ образомъ, должность генералъ-губернатора сразу сдѣлалась не мѣстной губернскою должностью, а какою-то особой инстанціей, среднею между губернскими и центральными установленіями, почему дѣйствіе ея и должно было видоизмѣниться послѣ реформъ нашихъ центральныхъ учрежденій, т.-е. послѣ образованія министерствъ въ 1802 году. Но территоріальныя дѣленія и самое переустройство дѣйствій екатерининскихъ учрежденій, первоначально предназначенныхъ для всей Европейской Россіи, видоизмѣнились уже въ царствованіе Павла I. Перемѣны, произведенныя этимъ государемъ, поскольку ими были уничтожены различныя екатерининскія учрежденія, остались и до настоящаго времени. Важнѣйшія изъ этихъ перемѣнъ заключались въ слѣдующемъ.

Вскорѣ послѣ своего вступленія на престолъ, онъ возстановилъ значеніе остзейскихъ учрежденій [1]), вслѣдствіе чего въ законодательствѣ нашемъ установилось особое понятіе объ Остзейскомъ краѣ, какъ о мѣстности, совершенно отличной отъ прочихъ частей имперіи, и имъ было придано такое внутреннее единство, какого даже онѣ не имѣли прежде. Затѣмъ, въ тотъ же годъ было возстановлено въ Малороссіи правленіе и судопроизводство сообразно тамошнимъ пра-

---

[1]) П. С. З. № 17584.

вамъ и прежнимъ обрядамъ [1]). Наконецъ, въ томъ же году послѣдовало новое раздѣленіе государства на губерніи [2]), причемъ явилось раздѣленіе губерній на управляемыя на общемъ основаніи и на губерніи, управляемыя на особомъ положеніи. Впослѣдствіи общее количество губерній было сокращено. Вмѣсто тогдашняго числа екатерининскихъ губерній было положено меньшее число. Уже при Екатеринѣ число первоначально положенныхъ губерній (40) увеличилось вновь пріобрѣтенными мѣстностями и вновь образованными губерніями; въ это царствованіе прибавились губерніи: Олонецкая, Вознесенская, Таврическая, Екатеринославская, Волынская, Подольская, Минская, и изъ частей, доставшихся Россіи послѣ второго и третьяго раздѣла Польши: Виленская, Слонимская, Брацлавская и Курляндская. Всего ко дню кончины Екатерины губерній было 51. По штатамъ 1800 года положено для всей имперіи (съ Сибирью) 35 губерній по первому разряду и 7 губерній по второму разряду. Вмѣстѣ съ сокращеніемъ губерній сократились и штаты губернскихъ мѣстъ и лицъ, именно, въ губерніяхъ положены — одинъ губернаторъ, въ губернскомъ правленіи—два совѣтника; прежнія судебныя палаты соединены въ одну, подъ названіемъ палатъ суда и расправы, съ раздѣленіемъ ихъ на два департамента, въ составѣ предсѣдателя, двухъ совѣтниковъ и четырехъ ассессоровъ; среднія судебныя инстанціи (верхній земскій судъ, губернскій магистратъ и верхняя и нижняя расправы) были уничтожены; въ казенной палатѣ положены: вице-губернаторъ, три совѣтника, губернскій казначей и три ассессора; приказъ общественнаго призрѣнія ввѣренъ завѣдыванію губернатора съ пособіемъ губернскаго предводителя дворянства; прокурорскій надзоръ ввѣренъ губернскому прокурору. Въ уѣздахъ положены: уѣздный судъ, въ составѣ судьи и двухъ засѣдателей, секретаря и канцелярскихъ служителей; уѣздное казначейство, подъ управленіемъ уѣзднаго казначея, и нижній земскій судъ, подъ начальствомъ ассессора или исправника, двухъ засѣдателей и секретаря. Затѣмъ, въ губерніяхъ и уѣздахъ положены: губернскій землемѣръ и архитекторъ и уѣздный землемѣръ, докторъ, лекарь и подлекарь. Въ городахъ положенъ—комендантъ, а гдѣ коменданта нѣтъ—городничій.

§ 62. Одною изъ самыхъ важныхъ перемѣнъ, происшедшихъ въ царствованіе Павла I, должно считать узаконеніе, касающееся устройства крестьянскаго управленія. Мы видѣли выше, что уже Екатерина II приступила къ устройству волостного и сельскаго управленія

---

[1]) П. С. З. № 17594.
[2]) П. С. З. № 17634.

9*

экономическихъ (впослѣдствіи государственныхъ) крестьянъ на выборномъ началѣ и подъ главнымъ вѣдѣніемъ казенныхъ палатъ. Но узаконенія, положенныя въ основаніе позднѣйшаго устройства казенныхъ крестьянъ, дѣйствовавшія до учрежденія министерства государственныхъ имуществъ, есть законъ Павла I. Онъ былъ главнымъ источникомъ по этому предмету при составленіи перваго изданія свода законовъ 1832 года (см. т. II, изд. 1832 г., ст. ст. 1058—1113). Устройство крестьянъ началось съ частнаго узаконенія. Въ учрежденіи императорской фамиліи, въ отдѣлѣ объ удѣлахъ находятся постановленія объ управленіи удѣльными крестьянами (1797 г.). Въ томъ же году означенное положеніе объ управленіи удѣльными крестьянами съ нѣкоторыми измѣненіями было перенесено и на казенныя селенія. Общія черты этого управленія заключались въ слѣдующемъ: казенныя селенія остаются подъ попеченіемъ казенныхъ палатъ и раздѣляются на волости. Общей нормы для волостей не положено, но раздѣленія ихъ оставлены на попеченіе губернаторовъ съ казенными палатами съ тѣмъ, чтобы въ волостяхъ было не болѣе 3000 душъ и чтобы пятисотенные участки, на которые раздѣляются государственные крестьяне для отбыванія разныхъ повинностей, не разбивались при образованіи волостей.

Въ каждой волости положено главное селеніе, въ которомъ учреждается волостное правленіе изъ головы, старосты и писаря; въ селеніяхъ положены выборный (старшина) и десятскіе. Волостной голова избирается на два года обществами изъ всѣхъ селъ и деревень. Сельскіе и волостные выборные избираются на одинъ годъ, десятскіе помѣсячно. Обязанности головъ и выборныхъ суть слѣдующія: 1) обнародованіе законовъ и распоряженій правительства; 2) наблюденіе за нравственностью и исполненіемъ положенныхъ обязанностей; 3) принятіе мѣръ по благочинію и безопасности; 4) собираніе и доставленіе въ казначейство податей и распредѣленіе повинностей; учетъ головы предоставляется крестьянамъ, причемъ головѣ воспрещено вмѣшиваться въ раскладку податей въ отдѣльныхъ обществахъ; 5) расправа въ маловажныхъ ссорахъ и обвиненіяхъ; 6) опека надъ малолѣтними, равно какъ надъ вдовами, расточительными и нерадивыми; 7) наблюденіе за цѣлостью принадлежащихъ селенію имуществъ; 8) попеченіе о развитіи сельскаго хозяйства и промышленности; 9) выборная часть; 10) наблюденіе за церквами и приходами; 11) наблюденіе за исправностью дорогъ и мостовъ; 12) мѣры по общественному призрѣнію и прекращенію нищенства; 13) часть продовольственная и спеціальное наблюденіе за запасными магазинами; 14) разрѣшеніе отлучекъ крестьянамъ. Таковы были главныя основанія, на которыхъ учреждалось общественное управленіе государственными

крестьянами, которое съ дополненіемъ, послѣдовавшимъ въ 1805 и слѣдующихъ годахъ, вошло и въ сводъ законовъ, изданный въ 1832 году, но объ этомъ предметѣ мы скажемъ ниже, при разсмотрѣніи историческаго развитія крестьянскаго управленія.

§ 63. Если только что приведеннымъ узаконеніемъ Павла I были положены основанія крестьянскаго управленія, то по отношенію къ двумъ другимъ сословіямъ мѣры императора можно назвать скорѣе отрицательными, нежели положительными. Сила дворянской жалованной грамоты была пріостановлена имъ во многихъ частяхъ безъ замѣны указанныхъ постановленій какими-нибудь новыми. По отношенію къ городамъ императоръ Павелъ задумалъ довольно коренную реформу, которую онъ предполагалъ начать со столицъ. Ближайшимъ образомъ его мѣры отразились на городскомъ устройствѣ Петербурга. Городскія установленія, организованныя Екатериною II, были парализованы новыми установленіями, имѣвшими цѣлью опеку надъ городскимъ управленіемъ. Такимъ установленіемъ была учрежденная Павломъ I коммиссія о снабженіи столицы припасами, находившаяся подъ предсѣдательствомъ великаго князя Александра Павловича [1]). Прочими членами ея были: генералъ-прокуроръ князь Куракинъ и генералъ-лейтенантъ графъ Бугсгевденъ (П. С. З. № 17992). Одновременно съ этимъ умаленъ составъ петербургской думы назначеніемъ числа выборныхъ вмѣсто 121 — 70 человѣкъ [2]); вмѣстѣ съ измѣненіемъ состава ея, у нея отнято завѣдываніе городскими мостовыми и мостами. Учрежденіе означенной коммиссіи было только первымъ шагомъ къ городскому переустройству; мало-по-малу въ кругъ коммиссіи, сдѣлавшейся главнымъ городскимъ начальствомъ, группируются другія подчиненныя ему установленія, долженствовавшія замѣнить думу. Именно, въ подчиненіи коммиссіи находились: городское правленіе или ратгаузъ, контора правленія запасныхъ магазиновъ и контора городскихъ строеній. Организація ратгауза есть организація строго правительственная, несмотря на присутствіе въ немъ выборныхъ членовъ; ратгаузу поручено завѣдываніе городскими доходами и распоряженіе ими къ благосостоянію города. Затѣмъ ратгаузъ былъ раздѣленъ на три части или департамента; первые два департамента суть учрежденія сословно-судебныя, а третій, такъ называемый, камеральный департаментъ, есть учрежденіе, завѣдующее дѣлами города. Составъ ратгауза слѣдующій: президентъ, назна-

---

[1]) Полное названіе этой коммиссіи было слѣдующее: „Коммиссія о снабженіи резиденціи припасами, распорядкомъ квартиръ и прочихъ частей, до полиціи принадлежащихъ".

[2]) П. С. З № 17841.

чаемый императоромъ, директоръ экономіи, назначаемый коммиссіею о снабженіи припасами и утвержденный императоромъ, шесть бурмистровъ и десять ратсгеровъ, изъ которыхъ одна часть выбирается городскимъ обществомъ изъ достойнѣйшихъ гражданъ, а другая назначается коммиссіею о снабженіи припасовъ; утвержденіе тѣхъ и другихъ принадлежитъ императору. Организованное такимъ образомъ городское правленіе вѣдаетъ городское хозяйство. Какъ подчиненный означенной коммиссіи органъ, оно должно еженедѣльно представлять въ коммиссію отчеты о своихъ засѣданіяхъ; дѣятельность его сведена къ задачамъ простого исполненія безъ всякаго права инициативы, которая сосредоточивается въ коммиссіи. Двѣ конторы: контора правленія запасныхъ магазиновъ и городскихъ строеній, стоятъ совершенно особо отъ ратгауза; первая изъ нихъ вѣдаетъ хлѣбные запасы города и подчинена какъ коммиссіи, такъ и управляющему воинскимъ провіантскимъ департаментомъ; вторая вѣдаетъ казармы и квартирные дома, т.-е. квартиры. Въ такихъ дѣлахъ это учрежденіе подчинено какъ коммиссіи, такъ и петербургскому генералъ-губернатору; ни въ той, ни въ другой конторѣ нѣтъ выборныхъ членовъ. Эта новая организація Петербурга, явившаяся въ 1798 г. и примѣненная въ полномъ объемѣ въ 1798 г. въ февралѣ, въ 1799 году была распространена и на Москву подъ названіемъ „Устава столичнаго города Москвы“ [1]). Устройство общиннаго управленія г. Москвы построено приблизительно на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и городское устройство Петербурга, съ тѣмъ различіемъ, что главное начальствованіе надъ городскимъ управленіемъ въ Москвѣ ввѣрено департаменту петербургской коммиссіи, упомянутой выше, вслѣдствіе чего администрація г. Москвы поставлена въ зависимость отъ центральнаго петербургскаго управленія. Вслѣдъ за этими мѣрами, по отношенію къ двумъ столичнымъ городамъ, императоръ предполагалъ приступить къ переустройству городскихъ установленій во всѣхъ остальныхъ городахъ имперіи; при этомъ должно замѣтить, что самое количество городовъ въ царствованіе императора Павла I было значительно сокращено. Между тѣмъ какъ Екатерина II, увлекаясь желаніемъ создать въ Россіи особый городской классъ или, такъ называемый, „средній родъ людей“, увеличила число городовъ, возводя на эту степень такія поселенія, гдѣ было очень мало условій городской жизни, императоръ Павелъ пошелъ обратнымъ путемъ. Въ январѣ 1797 г. губернаторамъ велѣно было сдѣлать представленіе о томъ, какіе именно города удобнѣе оставить за штатомъ, изъ какого числа душъ иные составить и затѣмъ какіе уничтожить или приписать къ другимъ, о

---

[1]) П. С. З. № 18822.

чемъ и донести сенату. Уничтоженные города получили оригинальное названіе городовъ заштатныхъ, причемъ имъ дозволили имѣть магистраты и ратуши, которые должны были дѣйствовать подъ ближайшимъ начальствомъ губернатора и общемъ наблюденіи сената. Затѣмъ для городовъ штатныхъ послѣдовало общее распоряженіе: указомъ 4 сентября 1800 г. велѣно было во всѣхъ городахъ губернскихъ вмѣсто магистратовъ учредить ратгаузы на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и въ столицахъ. Ратгаузы поставлены подъ непосредственное наблюденіе сената, а магистраты и ратуши уѣздныхъ городовъ подъ апелляцію магистратовъ городовъ губернскихъ. Сенату велѣно было выработать положеніе объ этихъ ратгаузахъ, принявъ во вниманіе мѣстныя обстоятельства, и по надлежащемъ ихъ соображеніи сочинить уставы и штаты. Этимъ путемъ было бы достигнуто выдѣленіе городовъ изъ общаго состава мѣстнаго народонаселенія, съ установленіемъ для нихъ особенной администраціи и особыхъ административныхъ порядковъ. Сенатъ выполнилъ это повелѣніе черезъ 7 мѣсяцевъ; новый уставъ ратгаузовъ былъ выработанъ по образцу ратгауза столичнаго; губернскій ратгаузъ долженъ былъ составляться какъ изъ коронныхъ, такъ и изъ выборныхъ чиновниковъ; президентъ долженъ былъ назначаться императоромъ изъ кандидатовъ, представленныхъ сенатомъ. Губернскіе ратгаузы предполагалось раздѣлить на два департамента: дѣлъ юстиціи, для завѣдыванія дѣлами гражданскими и уголовными, и камеральныхъ—для завѣдыванія дѣлами хозяйственными. Новыя городскія учрежденія были поставлены подъ ближайшее начальство губернаторовъ и должны были образовать особый родъ административныхъ учрежденій, какъ это видно изъ слѣдующихъ словъ сенатскаго доклада: ратгаузы суть не что иное, какъ отдѣльный департаментъ по городскимъ дѣламъ, слѣдовательно, ратгаузы входятъ къ общій составъ губернскаго правительства и потому долженствуютъ со всѣми своими чинами, какъ и прочія губернскія мѣста, состоять въ положенной закономъ зависимости отъ управляющаго губерній. Такимъ образомъ, послѣдніе слѣды самоуправленія, установленнаго Екатериною II, были уничтожены, и управленіе городами должно было получить характеръ чисто правительственный, но кончина императора помѣшала приведенію въ дѣйствіе этого положенія. Уставъ былъ изданъ 25 февраля 1801 г., а императоръ скончался 11 марта того же года. Вступленіе на престолъ Александра I видоизмѣнило отношенія правительства какъ къ городскимъ, такъ и къ другимъ учрежденіямъ.

§ 64. Политика императора Павла I по отношенію къ губернскимъ и мѣстнымъ учрежденіямъ имѣла преимущественно отрица-

тельный характеръ; но и законодательныя мѣры и общія условія управленія, съ которыми мы имѣемъ дѣло, въ послѣдующее царствованіе не содѣйствовали развитію мѣстныхъ учрежденій. Не останавливаясь на подробностяхъ касательно каждаго рода дѣлъ (о чемъ будетъ рѣчь ниже), мы намѣтимъ здѣсь главныя изъ этихъ условій.

Безъ всякаго сомнѣнія, чрезвычайно важное значеніе для послѣдующей судьбы мѣстныхъ установленій имѣло учрежденіе министерствъ, такъ сильно содѣйствовавшее централизаціи нашего управленія. Учрежденіе министерствъ, по самой идеѣ своей, стояло въ рѣзкомъ противорѣчіи съ административнымъ планомъ Екатерины II. Послѣдній былъ построенъ на началахъ децентрализаціи и привлеченія мѣстныхъ обществъ, дворянскаго и городского, къ участію въ этомъ управленіи. Учрежденіе министерствъ имѣло въ виду сосредоточеніе управленія въ установленіяхъ центральныхъ, причемъ послѣднія были поставлены въ полную зависимость отъ единоличной власти министровъ. Отступленіе отъ административнаго плана Екатерины II совершилось, какъ извѣстно, еще въ царствованіе Павла I, возстановившаго весьма многія изъ уничтоженныхъ ею коллегій; учрежденіе министерствъ докончило это дѣло, причемъ сила единоличнаго начала развивалась постепенно. Первоначально, учрежденіемъ 1802 г., была установлена лишь должность министровъ, поставленныхъ въ начальственное отношеніе къ коллегіямъ, отданнымъ въ ихъ вѣдѣніе [1]), затѣмъ, сначала фактически (1803 г.) и для нѣкоторыхъ министровъ, а потомъ юридически для всѣхъ министровъ (1811 г.), былъ установленъ совершенно иной порядокъ вещей. Бывшія коллегіи обратились въ департаменты министерствъ, и отношенія департаментовъ къ министерствамъ были построены на началахъ чисто бюрократическихъ. Въ министерствахъ, учрежденныхъ въ 1811 г., была сосредоточена не только та политическая власть администраціи, которая во всѣхъ государствахъ, даже обладающихъ развитымъ самоуправленіемъ, сосредоточена въ рукахъ министерствъ и кабинета, но и власть ближайшаго управленія дѣлами. Вслѣдствіе этого, мѣстныя губернскія должности, долженствовавшія по плану Екатерины II составлять какъ бы одно цѣлое, дѣйствуя подъ общимъ наблюденіемъ генералъ-губернаторовъ и контролемъ сената, теперь были подчинены непосредственному вліянію министерствъ, въ которыхъ рѣшалось всякое сколько-нибудь важное дѣло. Эта перемѣна имѣла двоякое значеніе: во-первыхъ, въ отношеніи административномъ; во-вторыхъ, въ отношеніи общественномъ. Въ отношеніи административномъ съ учрежденіемъ министерствъ изъ вѣдѣнія

[1]) См часть II этого сочиненія (*Собр. соч.* Град., т. VIII. Ред.).

мѣстныхъ управленій были изъяты дѣла, по плану Екатерины II долженствовавшія разрѣшаться на мѣстахъ. Губернскія установленія должны были гораздо болѣе заниматься перепиской съ центральными установленіями, различными представленіями, донесеніями, разработками и т. д., чѣмъ самостоятельнымъ разрѣшеніемъ подлежащихъ имъ вопросовъ; затѣмъ связь между установленіями губернскими, которыя предполагала учредить Екатерина II, была фактически и отчасти юридически разрушена подчиненіемъ губернскихъ мѣстъ особымъ министерствамъ. Такъ, напр., губернское правленіе, которое по плану Екатерины II должно было служить главнымъ правительственнымъ мѣстомъ губерніи, объединяя всѣ части управленія и наблюдая за ихъ дѣятельностью, теперь превратилось въ органъ министерства внутреннихъ дѣлъ, отъ котораго былъ поставленъ въ особую зависимость и начальникъ губерніи, т.-е. губернаторъ. Казенная палата, поставленная прежде въ связь съ общею администраціею губерніи, была подчинена министерству финансовъ; прокурорскій надзоръ, являвшійся прежде установленіемъ губернскимъ и приведенный въ связь съ губернскимъ правленіемъ, былъ прямо подчиненъ министру юстиціи, какъ генералъ-прокурору; затѣмъ каждое отдѣльное министерство и главное управленіе учреждало для себя свои специальные органы на мѣстахъ, какъ, напр., дирекціи училищъ, управленіе государственными имуществами, почтами и т. п. Эти учрежденія стояли уже внѣ всякой связи съ установленіями губернскими, изображая специальные органы отдѣльныхъ вѣдомствъ.

§ 65. Какъ ни важны послѣдствія учрежденія министерствъ съ точки зрѣнія административной, но еще большее значеніе имѣли они въ отношеніи общественномъ. По плану Екатерины II мѣстныя учрежденія должны были наполняться по преимуществу мѣстными жителями. Съ учрежденіемъ же министерствъ, главныя изъ мѣстныхъ должностей, кромѣ предоставленныхъ выбору отъ дворянскаго сословія, были наполняемы лицами, служившими въ центральныхъ управленіяхъ; вслѣдствіе этого, служебный персоналъ, дѣйствовавшій въ губерніяхъ, постоянно являлся чѣмъ-то постороннимъ, чуждымъ мѣстному населенію. По справедливому замѣчанію г. Лохвицкаго, начало пришлое взяло верхъ надъ туземнымъ. Это обстоятельство не осталось безъ вліянія и на отношеніе мѣстнаго населенія къ мѣстнымъ должностямъ. Уже въ царствованіе Екатерины II дворянство не проявляло особой ревности къ мѣстной службѣ, предпочитая ей службу полковую или въ центральныхъ учрежденіяхъ. Уже современники, какъ замѣчено выше, жаловались на то, что лучшіе, образованнѣйшіе изъ дворянъ не живутъ на мѣстахъ и что

дворянскія собранія наполняются тѣмъ, что Винскій называлъ благородною черныо.

Учрежденіе министерствъ дало только новый толчокъ къ удаленію дворянъ отъ мѣстныхъ должностей. Служба въ министерскихъ департаментахъ, сопряженная съ жизнью въ столицахъ, представлялась гораздо заманчивѣе службы по выборамъ отъ дворянства въ мѣстныхъ должностяхъ. Независимо отъ пріятности столичной жизни, служба въ министерствахъ открывала перспективу получить выгодныя мѣста въ провинціяхъ, пазначеніе на которыя зависѣло, какъ мы видѣли выше, отъ министерствъ. Молодой человѣкъ, начавшій свою службу въ министерскихъ департаментахъ, могъ явиться на мѣсто вице-губернаторомъ, управляющимъ казенной палаты, предсѣдателемъ палаты государственныхъ имуществъ и т. д., тогда какъ служба по дворянскимъ выборамъ не открывала никакой заманчивой перспективы. Этимъ объясняется то опустѣніе мѣстности, на которое постоянно жалуются какъ современные писатели, такъ и оффиціальные документы; къ этимъ причинамъ должно прибавить, конечно, и то важное обстоятельство, что должности, замѣщавшіяся по выбору (кромѣ нѣкоторыхъ), не только были поставлены ниже другихъ должностей, но и влекли за собою сильнѣйшую служебную зависимость, которая не могла привлекать къ себѣ лицъ со сколько-нибудь самостоятельнымъ характеромъ и независимымъ образомъ мыслей. Отсюда понятно, почему, напримѣръ, земскіе суды, которые по плану Учрежденія о губерніяхъ могли бы сдѣлаться весьма полезнымъ уѣзднымъ правительствомъ, быстро упали и вызвали всеобщія жалобы какъ со стороны общества, такъ и со стороны правительства.

§ 66. Указанныя выше условія необходимо имѣть въ виду при обозрѣніи всѣхъ преобразованій, совершившихся въ царствованіе императоровъ Александра I и Николая I. Нельзя сказать, чтобы оба эти государя не обращали своего вниманія на развитіе мѣстныхъ учрежденій; напротивъ, законодательство, какъ Александра I, такъ и особенно Николая I, богато постановленіями, имѣвшими въ виду улучшеніе условій мѣстнаго управленія, но общія условія государственной администраціи были таковы, что самыя полезныя начинанія не могли привести ни къ какому положительному результату. Указавъ на эти общія условія государственнаго управленія, мы обратимся къ краткому обозрѣнію правительственныхъ мѣръ по отдѣльнымъ вопросамъ, занимавшимъ вниманіе законодателя. Мѣры эти касались какъ устройства правительственныхъ установленій, такъ и

организаціи установленій общественно-сословныхъ; каждый изъ этихъ предметовъ долженъ быть разсмотрѣнъ особо.

§ 67. Въ правительственной организаціи, сравнительно съ Учрежденіемъ о губерніяхъ Екатерины II, произошла прежде всего важная перемѣна относительно должности генералъ-губернаторовъ или государевыхъ намѣстниковъ [1]). Эта должность, на которую Екатерина II возлагала такія надежды, послѣ превратилась изъ нормальнаго губернскаго установленія въ учрежденіе чрезвычайное. Причины этой перемѣны мы подробно разсмотримъ ниже, въ отдѣлѣ о начальникахъ губерніи.

Но если должность генералъ-губернаторовъ представлялась излишнею, то необходимо было замѣнить ее другою мѣстною должностью, приноровленною къ потребностямъ тогдашней мѣстной администраціи, т.-е., другими словами, организовать должность губернаторовъ. Должность губернаторовъ въ Учрежденіи о губерніяхъ представляется довольно неопредѣленной, даже отношенія ея къ генералъ-губернаторамъ не опредѣлены съ достаточною ясностью. Очевидно, Екатерина II полагалась на тѣ инструкціи, которыя были отъ времени до времени даваемы ею губернаторамъ еще до учрежденія губерній, и спеціально на инструкціи 1764 г.; но затѣмъ обязанности губернатора развились и осложнились. Узаконенія временъ Павла I и Александра I возложили на нихъ новыя обязанности, и всѣ постановленія эти не были приведены въ какую бы то ни было систему. Этой цѣли, т.-е. приведенію въ опредѣленную систему обязанностей губернаторовъ, долженъ былъ служить Наказъ губернаторамъ, выработанный въ 1837 г., въ силу котораго губернаторъ дѣйствительно былъ поставленъ во главѣ мѣстнаго управленія съ подчиненіемъ его установленіямъ центральнымъ и въ особенности министру внутреннихъ дѣлъ. Общій взглядъ, проведенный въ Наказѣ губернаторамъ, вполнѣ соотвѣтствуетъ воззрѣніямъ той эпохи: именно, въ Наказѣ 1837 г. губернаторъ, во-первыхъ, является главнымъ представителемъ верховной власти въ губерніи и оберегателемъ ея интересовъ, вслѣдствіе этого, его надзору подчинены всѣ учрежденія въ губерніи; затѣмъ, во-вторыхъ, въ отношеніи завѣдыванія мѣстнымъ

[1]) Подробности см. въ моемъ сочиненіи *Политика, исторія и администрація*, ст. „Историческій очеркъ учрежденія генералъ-губернаторствъ въ Россіи" (*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 299—338. Ред.). Кромѣ того, см. соч. профессора Андреевскаго, *О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ*, и Калачова, *Разборъ сочиненія проф. Андреевскаго*, и т. д., а также *Матеріалы и труды коммиссіи о пересмотрѣ городскихъ и уѣздныхъ учрежденій*. Отдѣлъ административно-полицейскій, изд. министерства внутреннихъ дѣлъ.

хозяйствомъ и благоустройствомъ онъ поставленъ въ положеніе хозяина губерніи въ томъ смыслѣ, что всѣ учрежденія, которымъ ввѣрено попеченіе о мѣстномъ хозяйствѣ и благоустройствѣ (приказы общественнаго призрѣнія, коммиссіи строительная и дорожная, коммиссія продовольственная, уѣздные комитеты по тѣмъ же предметамъ, городскія думы и т. д.), поставлены подъ его начальство и наблюденіе, осуществляемыя имъ или лично, въ качествѣ предсѣдателя отдѣльныхъ коммиссій, или черезъ губернское правленіе; въ-третьихъ, на него возложено попеченіе о мѣстной полиціи, органы которой поставлены подъ его главное начальство; въ-четвертыхъ — принятіе мѣръ къ обезпеченію интересовъ казны, слѣдовательно, по отбыванію различныхъ повинностей, по поступленію налоговъ и общее наблюденіе за казеннымъ правленіемъ губерніи; въ-пятыхъ — наблюденіе за отправленіемъ правосудія въ мѣстности, съ правомъ производить ревизіи судебныхъ мѣстъ и даже участвовать въ отправленіи правосудія, такъ какъ извѣстный разрядъ приговоровъ уголовныхъ палатъ представлялся на его разсмотрѣніе и утвержденіе. Такимъ образомъ, не было почти ни одной отрасли управленія, которая бы не была подчинена или надзору, или прямому начальствованію начальника губерніи. Наказъ, данный губернаторамъ, сохранилъ свою силу и въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ были учреждены генералъ-губернаторства, съ тѣмъ только ограниченіемъ, что въ мѣстностяхъ этого рода представленія губернатора шли не прямо въ соотвѣтствующее министерство, а черезъ генералъ-губернатора, равно и разрѣшеніе нѣкоторыхъ важныхъ мѣръ зависѣло отъ генералъ-губернатора; но въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ должность генералъ-губернатора не была замѣщена или онъ находился въ отпуску и управленіе его должностью не было ввѣрено другому лицу, губернаторы должны были дѣйствовать по общему данному имъ Наказу.

§ 68. Вторымъ органическимъ закономъ, касающимся мѣстныхъ учрежденій, было новое учрежденіе губернскихъ правленій. По Учрежденію о губерніяхъ губернскія правленія представлялись не коллегіею, рѣшающею дѣла по большинству голосовъ, а простымъ совѣщаніемъ, учрежденнымъ при губернаторѣ, причемъ кругъ дѣлъ, ввѣренный губернаторскому правленію, вовсе не былъ отдѣленъ отъ круга дѣлъ, подлежащихъ личному разрѣшенію губернатора [1]). Съ изданіемъ губернаторскаго Наказа необходимо было точнѣе опредѣ-

[1]) Это начало удержано и въ т. II Св. Зак. изд. 1832 года. Статья 341 этого тома гласитъ: „Члены губернскаго правленія должны вспомоществовать начальнику губерніи своими разсужденіями, но онъ властенъ принять или не принять ихъ мнѣнія, и дѣло рѣшится не по большинству голосовъ, *а по его приказанію*“.

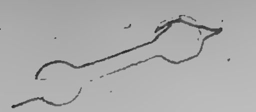
лить права и обязанности губернскихъ правленій по управленію губерніею. Эта цѣль имѣлась въ виду при изданіи новаго положенія о губернскихъ правленіяхъ въ 1845 г. Законъ 1845 г. сохраняетъ за губернскими правленіями то положеніе, которое было присвоено имъ по Учрежденію о губерніяхъ; именно, губернскія правленія признаются установленіями, управляющими губерніею именемъ императорскаго величества, слѣдовательно, они какъ бы поставлены во главѣ всѣхъ другихъ губернскихъ установленій. Чрезъ нихъ обнародуются законы и распоряженія высшаго правительства; они наблюдаютъ за точнымъ и повсемѣстнымъ исполненіемъ законовъ, объясняютъ ихъ смыслъ въ случаѣ сомнѣнія; разрѣшаютъ пререканія между различными установленіями; предаютъ суду должностныхъ лицъ, совершившихъ противозаконные поступки, налагаютъ на нихъ штрафы, понуждаютъ къ скорому исполненію возложенныхъ на нихъ дѣлъ и т. д. Дѣла этого рода разрѣшаются губернаторомъ съ коллегіальнымъ участіемъ губернскаго правленія. Независимо отъ этого, на губернское правленіе была возложена масса другихъ дѣлъ по администраціи, и эти спеціальныя дѣла были распредѣлены по отдѣленіямъ губернскаго правленія, поставленнымъ подъ управленіе отдѣльныхъ его совѣтниковъ, вслѣдствіе чего губернское правленіе получило и особый составъ. По Учрежденію о губерніяхъ вице-губернаторъ былъ предсѣдателемъ казенной палаты; по учрежденію 1845 г. вице-губернаторъ есть старшій членъ губернскаго правленія и за отсутствіемъ губернатора предсѣдательствуетъ въ его общемъ присутствіи. Затѣмъ губернское правленіе составлено изъ совѣтниковъ, назначаемыхъ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, и ассессоровъ, назначаемыхъ тѣмъ же порядкомъ. Вся совокупность дѣлъ, предоставляемыхъ губернскому правленію, по способу ихъ рѣшенія и степени ихъ важности, раздѣлена на три рода: на дѣла судныя, рѣшаемыя коллегіальнымъ порядкомъ, на дѣла распорядительныя, рѣшаемыя по журналамъ губернскаго правленія съ утвержденія губернатора, и на дѣла исполнительныя, рѣшаемыя вице-губернаторомъ и отдѣльными совѣтниками по своимъ отдѣленіямъ.

Казенныя палаты получили особаго предсѣдателя и обратились въ органъ министерства финансовъ, завѣдующій на мѣстахъ многоразличными казенными сборами, а также счетною частью. Общее число палатъ по казенному управленію увеличилось въ царствованіе императора Николая I особою палатою государственныхъ имуществъ, учрежденною въ 1838 г.; но такъ какъ эта палата имѣетъ ближайшее отношеніе къ управленію государственными крестьянами, то мы о ней скажемъ ниже.

§ 69. Въ отношеніи полицейскомъ также произошли нѣкоторыя преобразованія, главнѣйшія изъ коихъ состояли въ томъ, что нижній земскій судъ, названный просто земскимъ судомъ, видоизмѣнился въ своемъ составѣ. По Учрежденію о губерніяхъ земскій судъ долженъ былъ состоять изъ исправника, избираемаго дворянствомъ, и засѣдателей, избираемыхъ отъ сословій дворянскаго и крестьянскаго; но въ 1837 г. число засѣдателей земскаго суда было сокращено и вмѣсто того явилось новое, не выборное уже учрежденіе становыхъ приставовъ. Становые пристава отличались отъ засѣдателей въ слѣдующихъ отношеніяхъ. Во-первыхъ, засѣдатели присутствовали постоянно въ уѣздномъ городѣ и только временно объѣзжали уѣзды, исполняя порученія этого присутственнаго мѣста; становые же пристава должны были постоянно находиться въ уѣздѣ, для чего уѣзды были подраздѣлены на станы, въ которыхъ былъ назначенъ опредѣленный пунктъ для постояннаго пребыванія становаго пристава (становая квартира). Во-вторыхъ, засѣдатели избирались отъ дворянства; назначеніе же становыхъ приставовъ предоставлено губернаторамъ черезъ губернскія правленія. Но дворянскимъ собраніямъ даровано было право представлять начальнику губерніи списокъ мѣстныхъ дворянъ, которые, по мнѣнію собранія, съ пользою могли бы занять эти мѣста. Это право осталось, впрочемъ, мертвою буквою, и становые пристава являлись правительственными чиновниками, назначаемыми изъ губернскаго города.

§ 70. Законодательныя мѣры относительно сословныхъ учрежденій могутъ быть раздѣлены на два разряда: однѣ изъ нихъ касались самой организаціи этихъ учрежденій и предметовъ ихъ вѣдомства, другія имѣли въ виду опредѣлить порядокъ дѣйствія этихъ учрежденій въ предоставляемомъ имъ кругѣ дѣлъ. Разсматривая эти законодательныя мѣры, нельзя не придти къ тому заключенію, что и въ томъ и другомъ отношеніи начала централизаціи и правительственной опеки дѣлали несомнѣнные успѣхи въ теченіе двухъ упомянутыхъ царствованій. При вступленіи своемъ на престолъ императоръ Александръ I заявилъ, что онъ желаетъ управлять по духу и по сердцу своей августѣйшей бабки, т.-е. Екатерины II [1]). Затѣмъ 15-го марта 1801 года именнымъ указомъ были возстановлены дворянскіе выборы, уничтоженные императоромъ Павломъ I [2]), а 2-го апрѣля того же года были подписаны два манифеста, одинъ о возстановленіи жалованной грамоты дворянству, а другой о возстано-

[1]) П. С. З. № 19779.
[2]) П. С. З. № 19790.



вленіи городового положенія. Въ жалованной грамотѣ дворянству говорилось между прочимъ: „Положивъ во всемъ слѣдовать по стезямъ бабки Нашей и бывъ Сами удостовѣрены въ справедливости, святости и неприкосновенности преимуществъ дворянства, Мы первою обязанностью Себѣ признали симъ торжественно утвердить ихъ, возстановить и удостовѣрить, утверждая, возстановляя и Императорскимъ словомъ Нашимъ за Насъ и наслѣдниковъ Нащихъ удостовѣряя всѣ права и преимущества, въ грамотѣ дворянства содержащіяся, и напротивъ отмѣняя, уничтожая и отлагая все, что противно оной, или въ ослабленіе ея силы, по стеченію обстоятельствъ и времени, допущено, или постановлено было, повелѣваемъ всѣмъ Нашимъ вѣрноподданнымъ признавать и почитать сіе Наше постановленіе коренннымъ и непрелагаемымъ закономъ имперіи Нашей“ [1]).

Въ манифестѣ о возстановленіи жалованной грамоты городамъ говорится приблизительно то же самое и съ тѣми же ссылками на намѣренія Екатерины II [2]).

§ 71. Но одно дѣло было возстановить значеніе жалованныхъ грамотъ въ томъ видѣ, какъ онѣ были изданы императрицей Екатериной, и другое—дать имъ практическое примѣненіе, сообразное обстоятельствамъ того времени. При разсмотрѣніи какъ жалованной грамоты дворянству, такъ и городового положенія, нельзя было не видѣть, что, во-первыхъ, оба эти узаконенія содержали въ себѣ лишь главныя начала организаціи дворянскихъ и городскихъ учрежденій, но что, вмѣстѣ съ тѣмъ, они были составлены въ слишкомъ общихъ выраженіяхъ и потому требовали еще развитія въ подробностяхъ, и, во-вторыхъ, что въ нихъ нисколько не были обозначены начала дѣятельности дворянскихъ и городскихъ учрежденій по управленію мѣстнымъ хозяйствомъ и благоустройствомъ. Трудная задача установить эти правила всецѣло легла на XIX столѣтіе. Въ теченіе двухъ царствованій, императоровъ Александра I и Николая I, вырабатываются уставы управленія различными повинностями, городскимъ хозяйствомъ и т. п., причемъ, само собой разумѣется, отъ духа и характера этихъ уставовъ зависѣло и практическое осуществленіе тѣхъ началъ, которыя содержались въ жалованныхъ грамотахъ дворянству и городамъ. Направленіе же, принятое законодательствомъ, было таково, что на началахъ, имъ установленныхъ, не могло учредиться дѣйствительное самоуправленіе, хотя бы и въ сословной его формѣ.

Общественныя права, предоставленныя дворянству, въ существѣ

[1]) П. С. З. № 19810.
[2]) П. С. З. № 19811.

не установляли никакого корпоративнаго участія дворянскихъ обществъ въ дѣлѣ мѣстнаго управленія. Дворянство участвовало въ этомъ управленіи черезъ выборныхъ отъ него лицъ, которыя немедленно вступали въ условія государственной службы и стояли въ строгой іерархической зависимости отъ губернскаго начальства. Число лицъ, которое избиралось отъ дворянства, было весьма велико; простое исчисленіе этихъ должностей по вѣдомствамъ судебному и административному заняло бы довольно много мѣста; онѣ будутъ названы ниже въ отдѣлѣ о дворянскихъ учрежденіяхъ. Но являясь лицами, такъ сказать, поставленными на службу выборами отъ дворянства, они не могли представлять какихъ-либо дѣйствительно общественныхъ интересовъ и управлять ввѣреннымъ имъ дѣломъ съ тою независимостью, которая составляетъ отличительную черту самоуправленія. При этомъ нужно принять въ разсчетъ еще то важное обстоятельство, что, по условіямъ тогдашняго дѣлопроизводства, присутствія разныхъ учрежденій далеко не имѣли такого значенія, какъ канцеляріи, на которыхъ возлагалось изготовленіе докладовъ и самый докладъ дѣлъ присутствію, вслѣдствіе чего исходъ дѣлъ предрѣшался въ канцеляріяхъ при полномъ отсутствіи гласности. Между тѣмъ, выборныя лица засѣдали именно въ присутствіяхъ, и, при общемъ уклоненіи дворянства отъ службы по выборамъ, эти члены присутствій обыкновенно являлись лицами, мало подготовленными къ слушанію, пониманію и сознательному рѣшенію дѣла. Чины же канцеляріи были лицами, служившими по назначенію отъ правительства и поставленными во всѣ условія тогдашней гражданской службы. Власть секретарей и столоначальниковъ естественно превышала власть и значеніе присутствій, а въ свою очередь канцелярія находилась въ полной и безусловной зависимости отъ правительственныхъ лицъ, чѣмъ и уничтожалось значеніе присутствій. Въ-третьихъ, лишь нѣкоторыя учрежденія могли быть названы выборными, въ значительномъ же числѣ случаевъ эти выборныя лица являлись въ разные губернскіе комитеты и коммиссіи въ качествѣ депутатовъ отъ дворянства и встрѣчали вокругъ себя лицъ, назначаемыхъ отъ правительства и пользовавшихся гораздо большимъ авторитетомъ и большею спеціальною подготовкою, чѣмъ они. Такъ было, напр., въ коммиссіяхъ строительной и дорожной. Въ-четвертыхъ, нѣкоторыя изъ этихъ учрежденій находились въ прямой зависимости отъ министерствъ, и потому не только мѣстное общество, но даже само губернское начальство имѣло мало вліянія на правильный ходъ дѣлъ, ввѣренныхъ ихъ попеченію; въ такомъ положеніи находилась та же строительная и дорожная коммиссія.

§ 72. При разсмотрѣніи учрежденій сословнаго и общественнаго управленія должно имѣть въ виду: во-первыхъ, установленія, созданныя Учрежденіемъ о губерніяхъ Екатерины II; во-вторыхъ, учрежденія, созданныя уже въ XIX столѣтіи, въ виду новыхъ потребностей. Къ первымъ относились установленія дворянскія и городскія, ко вторымъ—различные комитеты и коммиссіи, созданные въ теченіе царствованій Александра I и Николая I. Остановимся, прежде всего, на учрежденіяхъ дворянскихъ, такъ какъ законъ продолжалъ признавать дворянство первенствующимъ сословіемъ, предоставляя ему видную роль и въ мѣстномъ управленіи. Роль дворянства установилась и опредѣлилась въ теченіе XIX столѣтія, и при разсмотрѣніи ея нельзя не придти къ заключенію, что дворянское сословіе не могло установить самоуправленія на твердыхъ основаніяхъ.

Роль собственно дворянскихъ обществъ достаточно опредѣляется статьей 111 т. IX св. зак., изданія 1857 года, гдѣ сказано: „Главный предметъ обыкновенныхъ губернскихъ собраній состоитъ въ выборѣ чиновниковъ въ разныя должности". Этому принципу соотвѣтствовало постановленіе т. III св. зак. устава и службы по выборамъ: дворянству каждой губерніи предоставляется право избирать изъ своей среды достойнѣйшихъ чиновниковъ для служенія въ разныхъ закономъ опредѣленныхъ должностяхъ. Соотвѣтственно этому общему взгляду, лица, избираемыя дворянскимъ сословіемъ, зачислялись на дѣйствительную службу. По ст. 236 т. III св. зак., служащіе по выборамъ дворянства считаются въ дѣйствительной государственной службѣ и смыслъ этого постановленія раскрывался изъ ст. 264 того же тома, гдѣ сказано, что служащіе по выборамъ дворянства подлежатъ равной отвѣтственности съ чиновниками, опредѣляемыми отъ правительства, и за ихъ упущенія по должности подвергаются замѣчаніямъ, выговорамъ, взысканіямъ на основаніи общихъ узаконеній. Изъ этихъ опредѣленій видно, что правительство ожидало отъ дворянства замѣщенія различныхъ должностей, входившихъ, главнымъ образомъ, въ разрядъ правительственный. Количество должностей, въ которыя вообще избирало дворянство, было довольно велико; онѣ раздѣлялись на три разряда: 1) по внутреннему управленію дворянскихъ обществъ, 2) по общему судебному управленію и 3) по общему полицейскому управленію. Затѣмъ слѣдовалъ еще рядъ должностей, не относившихся ни къ одному изъ указанныхъ разрядовъ.

По внутреннему управленію дворянскихъ обществъ дворянство избирало губернскаго и уѣздныхъ предводителей, депутатовъ дворянскаго депутатскаго собранія, депутатовъ для составленія раскладки земскихъ повинностей и посредниковъ спеціальнаго полюбовнаго размежеванія. По управленію судебному ему предоставлено было замѣ-

щеніе должностей—предсѣдателей палатъ гражданскаго и уголовнаго суда, совѣстнаго судьи, засѣдателей палатъ гражданской и уголовной и суда совѣстнаго, уѣздныхъ судей, засѣдателей уѣздныхъ судовъ. По управленію полицейскому оно избирало земскихъ исправниковъ и засѣдателей земскихъ судовъ и представляло списокъ дворянъ и чиновниковъ, „могущихъ съ пользою занять“ мѣста становыхъ приставовъ. Кромѣ того, ему былъ предоставленъ выборъ почетныхъ попечителей гимназій, непремѣннаго члена губернской коммиссіи продовольствія и попечителей хлѣбныхъ запасныхъ магазиновъ, члена строительной и дорожной коммиссіи, приказа общественнаго призрѣнія и т. д. Такимъ образомъ, дворянство имѣло черезъ свои выборы участіе почти во всѣхъ отрасляхъ управленія, и правительство, очевидно, видѣло въ немъ главнѣйшій элементъ, изъ котораго оно могло набирать контингентъ для всѣхъ мѣстныхъ должностей.

Но если мы посмотримъ, какъ относилось дворянство къ этимъ ожиданіямъ и какія мѣры правительство должно было принимать для улучшенія дворянскихъ выборовъ, то намъ будетъ понятно, что дворянское самоуправленіе отжило свой вѣкъ менѣе, чѣмъ во сто лѣтъ. Еще съ самаго начала XIX столѣтія раздавались постоянныя жалобы, что дворянство не удовлетворяетъ возложеннымъ на него ожиданіямъ. Въ царствованіе императора Николая I эти жалобы формулировались слѣдующимъ образомъ: 1) что лучшіе люди изъ дворянства уклоняются отъ службы по выборамъ; 2) что должности достаются въ руки лицамъ недостойнымъ; 3) что собранія дворянства мало посѣщаются дворянами. „Изъ свѣдѣній, дошедшихъ до меня“, говорилъ императоръ Николай I въ указѣ 1832 г., „я съ прискорбіемъ видѣлъ, что выборы дворянскіе не всегда соотвѣтствовали ожиданіямъ правительства. Лучшіе дворяне или уклонялись отъ служенія, или не участвовали въ выборахъ, или съ равнодушіемъ соглашались на избраніе людей, не имѣющихъ потребныхъ качествъ къ исполненію возложенныхъ на нихъ обязанностей. Отъ сего чиновники по судебной части оказывались нерѣдко не довольно свѣдущими въ законахъ; по части же полицейской открывались злоупотребленія, накопленіе податныхъ недоимокъ, а въ дѣлахъ слѣдственныхъ и уголовныхъ запутанность и упущенія, поставляющія высшія судилища въ затрудненіе постановить безошибочное рѣшеніе по словамъ закона“. Мѣры, принимавшіяся для того, чтобы улучшить это положеніе дѣлъ, собственно не достигли цѣли. Дворянскіе выборы преобразованы въ 1831 г. на слѣдующихъ основаніяхъ: къ непосредственному участію въ выборахъ были допущены лица, владѣвшія опредѣленнымъ имуществомъ довольно высокаго размѣра (стодушевой цензъ) и уполномоченныя отъ мелкопомѣстныхъ дворянъ. Этимъ предполагалось

устранить отъ участія въ выборахъ ту „благородную чернь“, о которой говорилъ Винскій, и которая, по заявленію канцлера Румянцева, заставляла лучшихъ людей изъ дворянства уклоняться отъ выборовъ и службы. Но перемѣна 1831 г. не привела къ желаннымъ результатамъ, ибо, стремясь улучшить выборы, законодатель измѣнилъ только способы избранія, не видоизмѣнивъ его предмета. Одно дѣло участвовать въ выборахъ и другое—избираться въ должность. Великопомѣстные дворяне съѣзжались на баллотировку, но выборы сохранили характеръ раздачи должностей бѣднѣйшимъ дворянамъ для доставленія имъ средствъ содержанія. Такимъ образомъ оказывалось, что лучшіе дворяне уклонялись отъ службы по выборамъ вовсе не потому, что въ прежнее время ихъ тѣснила „благородная чернь“, а по вышеуказаннымъ причинамъ, т.-е. вслѣдствіе желанія посвящать себя служенію въ столицахъ и въ центральныхъ управленіяхъ. Тщетно законодатель старался противодѣйствовать этому стремленію. Императоръ Николай I воспретилъ молодымъ людямъ, кончившимъ курсъ въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ, начинать службу прямо въ столичныхъ установленіяхъ. Каждый поступающій на службу долженъ былъ провести по крайней мѣрѣ три года въ губернскихъ учрежденіяхъ. Затѣмъ законъ прямо приглашалъ молодыхъ дворянъ къ служенію на мѣстахъ; на губернаторовъ и генералъ-губернаторовъ возлагалась обязанность наблюдать за тѣмъ, чтобы „молодые дворяне не находились во вредной праздности, но посвящали себя службѣ государству“. На губернаторовъ возлагалось особенное попеченіе о молодыхъ людяхъ дворянскаго сословія, кончившихъ курсъ въ высшемъ учебномъ заведеніи и служащихъ подъ ихъ начальствомъ; попеченіе это должно было имѣть характеръ отеческой заботы о служащей молодежи. Несмотря на всѣ эти мѣры, губернскія установленія оставались пусты отъ молодыхъ дворянъ, получившихъ образованіе, и служба по выборамъ явно клонилась къ упадку. Такимъ образомъ, единственный путь, черезъ который тогдашнее дворянство могло дѣйствовать въ мѣстномъ управленіи, оставался неудачнымъ и безплоднымъ. Въ началѣ преобразованій нынѣшняго царствованія дворянскія общества и ихъ собранія не представляли уже элемента сколько-нибудь прочнаго, на который можно бы было опереться для проведенія реформъ.

§ 73. Положеніе городовъ въ XIX столѣтіи не было опредѣлено какими-нибудь общими органическими установленіями, напоминавшими городовое положеніе Екатерины II. Положеніе это наружно оставалось нетронутымъ, т.-е. организація тѣхъ установленій, которыя были созданы Екатериною II, оставалась безъ серьезныхъ перемѣнъ, но въ

теченіе XIX столѣтія мы присутствуемъ при постепенномъ упадкѣ городского управленія, созданнаго Екатериной II, и этотъ упадокъ въ законодательномъ отношеніи опредѣляется какъ правилами о дѣйствіи городскихъ учрежденій, между которыми главное мѣсто занимаетъ уставъ о городскомъ хозяйствѣ (вошедшій въ т. XII св. зак.), такъ и изъятіемъ изъ круга вѣдомствъ городскихъ установленій разныхъ предметовъ, поручаемыхъ особымъ комитетамъ и коммиссіямъ, поставленнымъ внѣ всякой связи съ городскими установленіями, составляемыми преимущественно изъ лицъ правительственныхъ и подчиненныхъ центральному учрежденію, т.-е. министерству внутр. дѣлъ.

Городскія установленія, такъ же какъ и при Екатеринѣ II, раздѣлялись на общія, т.-е. имѣющія значеніе для всѣхъ городскихъ сословій, и особыя, имѣющія значеніе для отдѣльныхъ сословій. Число городскихъ учрежденій въ XIX столѣтіи увеличилось немногими: именно, торговыми депутаціями, которыя учредились въ 1824 году, должностями торговыхъ смотрителей, смотрителей городскихъ имуществъ и, такъ называемыхъ, коммиссаровъ, причемъ послѣдніе были введены собственно не вездѣ. Въ полномъ своемъ составѣ городскія учрежденія существовали только въ большихъ городахъ; въ городахъ малолюдныхъ и посадахъ учрежденія общественныя были соединены съ судебными, т.-е. вмѣсто думъ и магистратовъ, завѣдываніе городскими дѣлами было ввѣрено ратушамъ, но юридическое положеніе городскихъ установленій вездѣ было одинаково.

Прежде всего, необходимо замѣтить, что зачатки истинно-общественнаго значенія городскихъ думъ не только не развились въ XIX столѣтіи, но были совершенно подавлены не столько юридически, сколько фактически. Именно, одно важное учрежденіе, задуманное Екатериной II, учрежденіе, которое должно было представлять собою городское общество и поддерживать связь съ нимъ всѣхъ городскихъ установленій—общая дума—фактически не существовало ни въ одномъ русскомъ городѣ, не исключая и столицъ. По буквѣ закона она числилась въ ряду городскихъ установленій; своды законовъ всѣхъ трехъ изданій (1832, 1842 и 1857 годовъ) о ней упоминаютъ, но ни функціи ея, ни отношенія къ городскимъ установленіямъ и къ административнымъ властямъ не были опредѣлены. При ревизіи городскихъ учрежденій, начатой въ концѣ сороковыхъ годовъ, оказалось, что думы нигдѣ не существуютъ, вслѣдствіе этого, въ городахъ завѣдываніе общественнымъ хозяйствомъ было ввѣрено шестигласной думѣ, поставленной, какъ увидимъ ниже, въ полную зависимость отъ губернской и центральной администраціи. По своду законовъ предметы, подлежащіе вѣдѣнію шестигласныхъ думъ, были раздѣлены на четыре рубрики (по изда-

нію 1832 и 1842 годовъ), а по изданію 1857 г. на пять рубрикъ, а именно: 1) дѣла общественныя, 2) дѣла по городскому хозяйству, 3) дѣла по торговой полиціи, 4) дѣла казенныя и 5) дѣла судебныя. Подъ именемъ дѣлъ общественныхъ разумѣлось все, касающееся до общественныхъ выборовъ, собраній и должностныхъ лицъ, до надзора надъ торговопромышленными сословіями и до ходатайствъ предъ губернскимъ начальствомъ о городскихъ нуждахъ и недостаткахъ. Подъ дѣлами городского хозяйства разумѣется завѣдываніе городскою общественною собственностью во всѣхъ ея видахъ и заботы о продовольствіи жителей. Подъ именемъ торговой полиціи разумѣется все, относящееся къ исполненію всякаго рода правилъ и предписаній по отношенію къ производству торговли: къ выдачѣ свидѣтельствъ и патентовъ на право производства торговли. Къ числу дѣлъ казенныхъ отнесены: раскладка и сборъ государственныхъ, земскихъ и городскихъ податей и сборовъ, также вѣдѣніе рекрутской повинности, отбываемой податнымъ сословіемъ городского населенія. Изъ этого видно, что дѣла, порученныя шестигласной думѣ, по вѣрному замѣчанію г. Дитятина, могутъ быть раздѣлены на два разряда: на дѣла общественныя въ собственномъ смыслѣ слова и дѣла по осуществленію разныхъ правительственныхъ задачъ, возложенныхъ на городъ. Въ послѣднемъ отношеніи городскія власти были безусловно подчинены распоряженіямъ административныхъ начальствъ, являясь исполнителями ихъ предписаній и требованій, но и въ отношеніи дѣлъ общественныхъ онѣ имѣли довольно мало значенія, и права, имъ предоставленныя, не возводили ихъ на степень хозяевъ города. Положеніе городскихъ властей въ этомъ отношеніи опредѣлялось двумя обстоятельствами. Во-первыхъ, тѣмъ, что нѣкоторыя дѣла по городскому хозяйству и благоустройству были прямо изъяты изъ вѣдѣнія городскихъ думъ и поручены особымъ комитетамъ, отъ нихъ независящимъ. Сюда относились комитеты городскихъ повинностей, строительный и квартирныя коммиссіи. Строительные комитеты вѣдали въ городѣ всякаго рода постройки какъ казенныя, такъ общественно-городскія и частныя; они же вѣдали мостовыя, бульвары, общественные сады и т. д. и подчинялись центральнымъ правительственнымъ учрежденіямъ. До 1842 г. они состояли въ вѣдѣніи военнаго министерства по департаменту военныхъ поселеній, а затѣмъ они были подчинены главному управленію путей сообщенія и публичныхъ зданій. Роль думъ по отношенію къ этимъ дѣламъ ограничивалась участіемъ въ выдачѣ потребной суммы на производимыя постройки безъ всякой возможности требовать отчета въ ихъ расходованіи. Завѣдываніе квартирною повинностью было возложено на особую коммиссію, составленную изъ

лицъ, спеціально избранныхъ общественнымъ собраніемъ, т.-е. изъ депутатовъ отъ дворянства, имѣющихъ въ городѣ дома, и отъ купечества съ мѣщанствомъ. Предсѣдателемъ этой коммиссіи былъ полицеймейстеръ или городничій, вліяніе котораго было чрезвычайно велико, тѣмъ болѣе, что выборы депутатовъ производились подъ предсѣдательствомъ полицеймейстеровъ и городничихъ, а дѣлопроизводство, главнымъ образомъ, сосредоточивалось въ канцеляріяхъ, на которыя выборные депутаты, какъ члены присутствія, не имѣли никакого вліянія. Вслѣдствіе этого дѣла, касающіяся городского устройства, были совершенно изъяты изъ вѣдѣнія думъ, то же самое можно сказать о части пожарной, находившейся въ завѣдываніи полиціи. Оставалась часть хозяйственная, регулируемыя уставомъ о городскомъ хозяйствѣ. При внимательномъ разсмотрѣніи этого устава и дополнительныхъ къ нему узаконеній мы видимъ, что роль городовъ въ дѣлахъ этого рода была крайне ограничена. Уставомъ городского хозяйства опредѣлялись съ точностью и разъ навсегда источники городскихъ доходовъ. Установлены были обязательныя рубрики расходовъ, производившихся подъ главнымъ начальствомъ и наблюденіемъ губернаторовъ, а равно и всѣхъ тѣхъ вѣдомствъ, которымъ поручено было завѣдываніе отдѣльными отраслями городского управленія. Составленіе смѣты расходовъ было обставлено такими условіями, при которыхъ инціатива городовъ не имѣла почти никакого значенія. Смѣта составлялась по разъ установленнымъ формамъ и рубрикамъ и утверждалась административными властями, а роль думы ограничивалась наполненіемъ разъ установленныхъ графъ смѣты соотвѣтствующими цифрами по данной правительствомъ формѣ. Эти смѣты направлялись первоначально къ начальнику губерніи, который въ составѣ губернскаго правленія разсматривалъ ихъ правильность и затѣмъ препровождалъ въ министерство внутреннихъ дѣлъ. Смѣты утверждались, смотря по величинѣ суммы, или губернаторомъ, или министромъ внутреннихъ дѣлъ. Сверхъ этихъ опредѣленныхъ расходовъ, по уставу о городскомъ хозяйствѣ, городскія управленія не могли сами собою расходовать городскихъ денегъ. Но, продолжалъ уставъ, если бы дума нашла нужнымъ израсходовать что-нибудь, къ пользѣ общей и украшенію города служащее, то ей разрѣшается представить объ этомъ начальнику губерніи и ожидать его дозволенія. Такимъ образомъ, факультативныхъ расходовъ, которые признаются нынѣ по учрежденіямъ земскимъ и городскимъ, уставъ городского хозяйства не допускалъ. Роль думы сводилась, главнымъ образомъ, къ сбору предоставленныхъ городу доходовъ и къ выдачѣ ихъ на тѣ предметы, которые прямо были указаны въ уставѣ о городскомъ хозяйствѣ и въ различныхъ положеніяхъ о го-

родскихъ и земскихъ повинностяхъ. Контроль надъ расходованіемъ суммъ, принадлежащихъ городу, не былъ предоставленъ городскому обществу; думы и ратуши были предоставлены надзору исключительно государственныхъ органовъ, передъ которыми онѣ были обязаны какъ отчетностью, такъ и отвѣтственностью. Слѣдовательно, выборныя по происхожденію своему установленія утрачивали всякую связь со своими выбирающими и оставались единственно органами губернскаго начальства. Затѣмъ, въ самыхъ думахъ отвѣтственность и отчетность падала главнымъ образомъ не на присутствіе, которое чрезвычайно мало имѣло вліянія на ходъ дѣлъ, а на секретарей и канцеляріи, состоявшихъ изъ лицъ, назначенныхъ отъ правительства, т.-е. губернскимъ правленіемъ и губернаторомъ.

§ 74. При такихъ условіяхъ въ городскихъ учрежденіяхъ замѣчалось то же самое явленіе, которое можно было видѣть и въ установленіяхъ дворянскихъ, т.-е. уклоненіе отъ службы. Еще въ 20-хъ годахъ нынѣшняго столѣтія, говоритъ г. Дитятинъ, правительствомъ было замѣчено уклоненіе городскихъ сословій отъ службы по выбору въ городскихъ учрежденіяхъ; уже въ это время на разсмотрѣніе комитета министровъ предложенъ былъ вопросъ о томъ, какъ возвысить служеніе гражданъ и возбудить въ нихъ желаніе заниматься онымъ. Но этотъ вопросъ остался не разрѣшеннымъ вплоть до реформъ прошлаго царствованія, хотя фактъ, замѣченный въ 20-хъ годахъ, принималъ все бо̀льшіе и бо̀льшіе размѣры. Уклоненіе отъ общественныхъ дѣлъ замѣчается, прежде всего, въ городскомъ обществѣ, и въ этомъ отношеніи чрезвычайно поучительны факты, собранные г. Дитятинымъ; такъ, напримѣръ, въ 1850 году въ г. Пошехоньѣ изъ 1000 человѣкъ мѣщанъ-избирателей и изъ 46 купцовъ въ выборѣ городского головы участвовало всего 78 лицъ. Въ петербургской думѣ отъ купцовъ-избирателей, число которыхъ простиралось до 2500, въ сороковыхъ годахъ на выборы являлось обыкновенно до 300 человѣкъ, изъ 1500 мѣщанъ — приблизительно та же цифра, а изъ 950 цеховыхъ—всего 100. Въ Москвѣ въ концѣ сороковыхъ годовъ участвовало не болѣе $2^1/_2{}^0/_0$ купеческаго сословія и $^1/_2{}^0/_0$ мѣщанъ. При такомъ уклоненіи городского общества отъ участія въ дѣлахъ выборное дѣло предоставлено далеко не лучшимъ людямъ, чѣмъ объясняются многообразныя злоупотребленія, отъ времени до времени раскрывавшіяся ревизорами. Такъ, въ 1856 году въ одномъ городѣ въ городскіе головы избрано было лицо, дважды состоявшее подъ судомъ, и выборы эти были утверждены губернскимъ правленіемъ. Въ другой разъ, въ 1847 г., въ Пошехоньѣ 78 лицъ изъ 1046 человѣкъ, участвовавшихъ въ выборахъ, избрали го-

родскимъ головой купца, дважды бывшаго подъ судомъ и въ моментъ выбора также состоявшаго подъ судомъ. Конечно, такіе выборы не были общимъ правиломъ, но общимъ правиломъ былъ выборъ людей темныхъ, т.-е. малообразованныхъ и малопонимающихъ свое призваніе, которые, за уклоненіемъ вліятельныхъ и лучшихъ людей отъ выборовъ, обязательно избирались на должности въ думы и ратуши. Присутствіе, составленное изъ такихъ людей, конечно, все находилось въ рукахъ секретарей, которые принадлежали къ худшему сорту тогдашняго чиновничества. Несмотря на всѣ предписанныя закономъ формы контроля и всѣ виды административной опеки, эти лица позволяли себѣ чрезвычайныя злоупотребленія. Общая картина тогдашняго положенія вещей можетъ быть представлена на основаніи хотя бы слѣдующихъ немногихъ фактовъ, заимствованныхъ изъ обстоятельнаго труда г. Дитятина. Смѣта и росписи, говоритъ онъ, почти вовсе не представлялись на разсмотрѣніе губернскаго начальства, и ревизіи казенной палаты почти не имѣли мѣста, такъ какъ городскія учрежденія не представляли никакихъ книгъ и документовъ. Въ 1860 году въ Москвѣ городское управленіе по отчету ревизора, г. Игнатьева, представляло слѣдующій видъ: шестигласная дума давно утратила свой коллегіальный характеръ и приняла видъ какой-то канцеляріи, безпрекословно исполнявшей всѣ предписанія и требованія начальства, ни мало не заботясь о городскихъ интересахъ. Она, говорилось въ отчетѣ, собирается далеко не въ полномъ составѣ и притомъ собираются ея члены вовсе не для разсужденія о дѣлахъ, даже не для выслушиванія ихъ изъ устъ секретаря, а просто для подписыванія ихъ. Иногда гласные думы самую процедуру подписыванія упрощали до того, что необходимость являться для этого въ думу или устранялась вовсе—думскій сторожъ приносилъ дѣла для подписи каждому гласному на квартиру,—или гласные для посѣщенія думы чередовались по одному. Въ 1843 г. гражданскій губернаторъ Петербурга представилъ министру, что опредѣленнаго закономъ полнаго состава думы не существуетъ, ибо члены думы ежедневно внѣ присутствія, между прочимъ, для исполненія различныхъ порученій высшаго начальства. Канцелярія и секретари при такомъ порядкѣ дѣйствовали на свободѣ и безъ контроля. Не только городскія общества не имѣли возможности получить отъ нихъ какой-нибудь отчетъ, но само правительство было безсильно передъ ихъ разсчитанною косностью. Такъ, напримѣръ, книги и отчеты города Ярославля за 1835 г. требуются къ ревизіи въ 1848 г., т.-е. черезъ 13 лѣтъ. Трудно было бы привести здѣсь всѣ факты, свидѣтельствующіе о медленности, злоупотребленіяхъ и даже прямыхъ подлогахъ, совершавшихся въ этихъ

общественныхъ установленіяхъ при полной безгласности управленія и отсутствіи контроля, существовавшаго только на бумагѣ.

§ 75. Послѣднее изъ сословій, сдѣлавшихся предметомъ правительственнаго вниманія, были государственные крестьяне разныхъ наименованій. Учрежденія управленія государственными крестьянами явились въ 1837 г. До тѣхъ поръ они находились въ завѣдываніи общихъ учрежденій, т.-е. казенныхъ палатъ и мѣстной полиціи, но дѣятельность этихъ учрежденій привела государственныхъ крестьянъ въ весьма жалкое состояніе, отразившееся и на казенныхъ интересахъ. При совершенно безконтрольномъ управленіи мѣстной полиціи и неудовлетворительности казенныхъ палатъ, хозяйство государственныхъ крестьянъ приходило въ упадокъ, и даже казенныя земли, отведенныя въ пользованіе крестьянскимъ обществамъ, урѣзывались и присваивались окрестными владѣльцами при помощи или бездѣйствіи мѣстныхъ властей. Учрежденіе 1837 года было рѣшительною попыткою вывести государственныхъ крестьянъ изъ крайне жалкаго положенія, создавъ для нихъ вполнѣ обособленное управленіе. Но средствомъ для этой цѣли явилась та же государственная опека, ввѣренная вновь учрежденному министерству государственныхъ имуществъ и его мѣстнымъ органамъ. Органами этими явились палаты государственныхъ имуществъ и окружныя управленія, какъ уѣздныя инстанціи тѣхъ же палатъ.

Палаты государственныхъ имуществъ явились учрежденіями общегубернскими и были введены въ кругъ послѣднихъ. Имъ были присвоены права и рангъ губернскихъ палатъ вообще, причемъ управляющему палатой государственныхъ имуществъ было предоставлено право исправлять должность губернатора въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ это не могли взять на себя ни вице-губернаторъ, ни предсѣдатель казенной палаты. Общее учрежденіе палатъ было введено въ дѣйствіе во всѣхъ губерніяхъ, управляемыхъ на общемъ основаніи, и въ области Бессарабской (ст. 1213 т. II св. зак., изд. 1857 г.). Подъ главнымъ начальствомъ управляющаго палатой они состояли изъ совѣтниковъ отдѣленій, губернскаго лѣсничаго и ассессора, причемъ по управленію лѣсной части въ составъ палаты входили: ученый лѣсничій, а по дѣламъ, относящимся до охраненія здравія государственныхъ крестьянъ и предупрежденія и прекращенія скотскихъ падежей, — губернскій врачъ государственныхъ имуществъ. Предметы вѣдомства палаты опредѣлялись на слѣдующихъ основаніяхъ: въ кругъ вѣдомства входили: 1) дѣла хозяйственныя, 2) дѣла по управленію лѣсному и 3) дѣла контрольныя. Изъ нихъ ближайшее отношеніе къ управленію государственными крестьянами

имѣло, конечно, отдѣленіе хозяйственное. Вѣдомству лѣсного отдѣленія подлежали: 1) казенные лѣса, находящіеся въ непосредственномъ завѣдываніи правительства, и 2) лѣса крестьянскіе, и въ этомъ отношеніи и лѣсное управленіе имѣло касательство къ общественному управленію крестьянъ. Предметами контрольнаго отдѣленія являлась ревизія счетовъ и отчетовъ объ оборотахъ суммъ по установленіямъ вѣдомства палатъ, такъ какъ министерство государственныхъ имуществъ имѣло свою особенную счетную часть. Предметы отдѣленія хозяйственнаго раздѣлялись на двѣ главныя группы: 1) по попечительству надъ состоящими въ губерніи: а) государственными крестьянами разныхъ наименованій, въ томъ числѣ коннозаводскими въ губерніяхъ Воронежской, Нижегородской, Пензенской, Рязанской и Харьковской, б) надъ иностранными поселенцами, исключая управляемыхъ по особому положенію; 2) по управленію запасными незаселенными и пустопорожними землями и оброчными статьями. Попечительство надъ государственными крестьянами простиралось также на отставныхъ нижнихъ воинскихъ чиновъ, находящихся въ казенныхъ селеніяхъ, и на евреевъ-земледѣльцевъ, поселенныхъ на казенныхъ земляхъ, исключая колоній и новыхъ поселеній въ Новороссійскомъ краѣ [1]).

Изъ дѣлъ, предоставленныхъ вѣдѣнію хозяйственнаго отдѣленія, главное вниманіе обращаютъ на себя, конечно, дѣла по попечительству надъ поселеніями, означенными выше. Этому предмету посвящена почти вся пятая глава четвертаго раздѣла т. II, изд. 1857 г.; въ означенной главѣ содержится, какъ бы вступительная, 1236 ст., заключающая въ себѣ указанія, въ чемъ должно состоять попечительство надъ государственными крестьянами, ввѣренное хозяйственному отдѣленію. Изъ одного перечисленія этихъ предметовъ будетъ видно, какъ глубоко должна была идти опека управленія государственными имуществами надъ ввѣренной ею частью народонаселенія. Укажемъ здѣсь въ краткихъ чертахъ эти предметы, изложенные въ 1236 статьѣ, дополняя нѣкоторые пункты объясненіями, заимствованными изъ статей послѣдующихъ.

На первомъ планѣ поставлены здѣсь дѣла по устройству управленій; сюда отнесены: 1) дѣла по устройству сельскихъ обществъ, волостей и округовъ государственныхъ имуществъ, по утвержденію въ должностяхъ различныхъ сельскихъ и волостныхъ должностныхъ лицъ, по ихъ увольненію, удаленію отъ должностей, преданію суду, представленію къ наградамъ и т. п. Наконецъ мѣры къ приготовленію изъ крестьянскихъ мальчиковъ способныхъ сельскихъ и волостныхъ

---

[1]) См. Св. Зак. т. II, изд. 1857 г., ст. 1214—1217.

писарей. 2) Хозяйственному отдѣленію предоставлено вѣдомство народосчисленія, т.-е. распоряженіе въ случаѣ народной переписи о составленіи ревизскихъ сказокъ и вообще веденіе списокъ государственныхъ крестьянъ, состоящихъ въ окладѣ, все равно, какъ и дѣла перечисленія ихъ въ другія состоянія; сюда же отнесены и дѣла о раздѣлѣ семействъ государственныхъ крестьянъ въ дозволенныхъ на то случаяхъ. 3) Попеченіе объ охраненіи благоустройства и благочинія по дѣламъ вѣры въ казенныхъ селеніяхъ, куда входятъ дѣла о постройкѣ новыхъ церквей и поддержаніе существующихъ, объ обезпеченіи быта приходскаго духовенства и объ устройствѣ домовъ для жительства приходскаго духовенства. Кромѣ этихъ предметовъ сюда же отнесены: дѣла о нарушеніи спокойствія вѣры въ казенныхъ селеніяхъ расколами и ересями и мѣры для поощренія лицъ приходскаго духовенства въ сихъ селеніяхъ по сношенію съ епархіальнымъ начальствомъ. 4) Попеченіе объ охраненіи общественнаго порядка и учрежденій правительства чрезъ подвѣдомственныя палатамъ окружныя и волостныя правленія. 5) Содѣйствіе къ охраненію постановленій, относящихся до гражданскаго состоянія государственныхъ крестьянъ, куда отнесены дѣла по распоряженію объ опекахъ надъ государственными крестьянами, наблюденіе за правильностью семейныхъ ихъ раздѣловъ, а также разсмотрѣніе условій, заключаемыхъ именемъ цѣлой волости, сельскаго общества или селенія съ посторонними лицами и вѣдомствами. 6) Мѣры къ улучшенію нравственности государственныхъ крестьянъ. Сюда отнесены дѣла по устройству приходскихъ училищъ, попеченіе объ искорененіи между государственными крестьянами праздности и неумѣреннаго употребленія крѣпкихъ напитковъ, въ связи съ чѣмъ поставлено наблюденіе за производствомъ питейной продажи въ казенныхъ селеніяхъ; сюда же отнесено и попеченіе объ истребленіи нищенства въ казенныхъ селеніяхъ. 7) Содѣйствіе къ огражденію и охраненію казенныхъ селеній отъ безопасности личной и имущественной; сюда отнесены, главнымъ образомъ, мѣры относительно неприкосновенности земель и угодій, отведенныхъ сельскимъ обществамъ и селеніямъ, на которыя, какъ мы видѣли, нерѣдки были посягательства со стороны частныхъ лицъ и постороннихъ вѣдомствъ; но сюда же относится предписаніе, составленное въ довольно неясныхъ выраженіяхъ: „попеченіе объ отвращеніи по казеннымъ селеніямъ поводовъ къ посягательствамъ на личную безопасность“. 8) Дѣла по части паспортной, куда отнесены мѣры большею частью отрицательнаго характера, т.-е. наблюденіе за недержаніемъ безпаспортныхъ людей въ казенныхъ селеніяхъ и содѣйствіе крестьянамъ, приходящимъ изъ другихъ губерній, въ случаѣ надобности, возобновлять

ихъ письменные виды. 9) Содѣйствіе мѣрамъ по части врачебнаго благоустройства, причемъ на палату возлагалось принятіе какъ санитарныхъ мѣръ, такъ и мѣръ медицинской помощи въ случаѣ эпидемій и эпизоотій, а также попеченіе о приготовленіи оспопрививателей изъ молодыхъ крестьянъ. 10) Дѣла по части обезпеченія народнаго продовольствія, заключающія въ себѣ цѣлый рядъ мѣръ, касательно завѣдыванія хлѣбными запасными магазинами и порядка выдачи ссудъ хлѣбомъ въ случаѣ нужды, а также дѣла по завѣдыванію общественнымъ капиталомъ государственныхъ крестьянъ по части продовольствія. 11) Дѣла по пожарнымъ случаямъ, куда были отнесены наблюденіе за исполненіемъ пожарныхъ предосторожностей и за содержаніемъ въ исправности пожарныхъ инструментовъ, а также и оказаніе пособій погорѣвшимъ крестьянамъ, въ связи съ чѣмъ поставлены были и дѣла по страхованію имуществъ въ селеніяхъ государственныхъ крестьянъ. 12) Распоряженія по строительной части, сюда входило: составленіе плановъ расположенія селеній, также снабженіе черезъ волостныя правленія селеній образцовыми планами и фасадами для построенія домовъ и прочихъ зданій и наблюденіе за производствомъ построекъ согласно установленнымъ правиламъ. 13) Распоряженіе по сохраненію въ казенныхъ селеніяхъ и окрестностяхъ оныхъ чистоты и порядка. 14) Устройство путей сообщенія, т.-е. попеченіе объ улучшеніи этихъ сообщеній и мѣры для содержанія въ порядкѣ существующихъ дорогъ. 15) Дѣла хозяйственнаго управленія, т.-е. мѣры по размежеванію и описанію податныхъ земель и распредѣленію этихъ земель, а также поощреніе земледѣлія и промышленности посредствомъ устройства образцовыхъ фермъ, выставокъ сельско-хозяйственныхъ произведеній и т. д. 16) Распоряженія по части податей государственныхъ крестьянъ, куда относились утвержденіе общественныхъ приговоровъ крестьянъ на мірскіе расходы, составленіе окладныхъ листовъ и разсылка оныхъ по волостямъ и вообще мѣры по наблюденію за своевременною и правильною раскладкою въ сельскихъ обществахъ денежныхъ сборовъ и огражденіе государственныхъ крестьянъ отъ всякихъ запрещенныхъ и произвольныхъ сборовъ. 17) Распоряженіе по части натуральныхъ повинностей; сюда были отнесены: приведеніе въ извѣстность всѣхъ этихъ повинностей, охраненіе государственныхъ крестьянъ отъ повинностей произвольныхъ, наблюденіе за правильностью раскладки натуральныхъ повинностей и ихъ отправленіемъ. Дѣла по обращенію натуральныхъ повинностей въ денежныя, производство торговъ на исправленіе повинностей и составленіе отчетовъ объ этихъ повинностяхъ, отправленныхъ государственными крестьянами. 18) Къ этому разряду были отнесены распоряженія по отпра-

вленію повинности рекрутской. Наконецъ, 19) на палату возлагались дѣла по судебному вѣдомству, изъ чего, конечно, не слѣдуетъ, чтобы палата была облечена какою-нибудь долею судебной власти, но въ постановленіяхъ, сюда относящихся, проглядываетъ та же мысль попеченія надъ государственными крестьянами, тѣсно связанная съ охраненіемъ казеннаго интереса. Именно, по части судебной на палаты государственныхъ имуществъ возлагались: попеченіе объ отклоненіи крестьянъ отъ вчинанія неосновательныхъ исковъ и тяжбъ; мѣры къ устраненію изъ казенныхъ селеній людей, вовлекающихъ поселянъ въ такіе иски и тяжбы; разсмотрѣніе жалобъ государственныхъ крестьянъ, приносимыхъ палатѣ, и мѣры для удовлетворенія тѣхъ изъ нихъ, которыя окажутся справедливыми; защита государственныхъ крестьянъ, имѣющихъ дѣла въ губернскихъ и уѣздныхъ присутственныхъ мѣстахъ; попеченіе объ охраненіи государственныхъ крестьянъ отъ всякихъ притѣсненій при производствѣ слѣдствій; ходатайство о скорѣйшемъ окончаніи ихъ тяжебныхъ, слѣдственныхъ и уголовныхъ дѣлъ; открытіе исковъ въ судебныхъ мѣстахъ, черезъ стряпчаго государственныхъ имуществъ и окружныхъ начальниковъ, о возвращеніи въ казенное вѣдомство земель и угодій, неправильно захваченныхъ у сельскихъ обществъ и селеній частными лицами и посторонними вѣдомствами; разсмотрѣніе присылаемыхъ изъ общихъ судебныхъ мѣстъ рѣшеній объ этихъ земляхъ и угодьяхъ, сообщеніе и представленіе по нимъ отзывовъ и заключеній и разсмотрѣніе и рѣшеніе споровъ и тяжбъ о податныхъ земляхъ и угодьяхъ, возникающихъ между отдѣльными сельскими обществами.

Такимъ образомъ, попеченію палаты государственныхъ имуществъ были ввѣрены, можно сказать, всѣ стороны не только общественной, но и частной жизни крестьянъ. Попеченіе это касалось какъ имущественныхъ интересовъ сельскихъ обществъ и крестьянъ, такъ и ихъ нравственности, ихъ образованія, отчасти ихъ семейной жизни, ихъ обращенія другъ съ другомъ и т. д. Какъ ни полна глава V раздѣла IV т. II, но она далеко еще не исчерпывала всѣхъ тѣхъ сторонъ и проявленій правительственной опеки, какъ извѣстный уставъ о благоустройствѣ въ селеніяхъ государственныхъ крестьянъ, въ разсмотрѣніе о которомъ мы не будемъ вступать здѣсь по объему предположеннаго очерка.

§ 76. Ближайшимъ и непосредственнымъ органомъ палаты государственныхъ имуществъ въ уѣздахъ явились окружныя правленія. Округи государственныхъ имуществъ положено образовать изъ волостей и приписанныхъ къ нимъ запасныхъ, казенныхъ, незаселен-

ныхъ и пустопорожнихъ земель, причемъ основаніемъ для образованія этихъ округовъ принимается уѣздное раздѣленіе губерніи [1]), такъ что окружное дѣленіе совпадало съ уѣзднымъ, но дозволено и отступленіе въ томъ случаѣ, если число государственныхъ крестьянъ въ уѣздѣ незначительно. Такіе уѣзды дозволено причислять къ округу сосѣдняго уѣзда [2]). Округи ввѣрены главному завѣдыванію окружныхъ начальниковъ, при которыхъ состоятъ другіе чины управленія государственными имуществами, т.-е. одинъ или болѣе помощниковъ окружного начальника, лѣсничій и окружной врачъ. Предметы вѣдомства, предоставленные окружному начальнику, приблизительно тѣ же, что и предоставленные палатѣ государственныхъ имуществъ, какъ это можно видѣть изъ сличенія статей 1236 съ 3069, въ которой изложены въ общихъ чертахъ предметы вѣдомства, предоставленные окружнымъ начальникамъ. Но власть окружного начальника была поставлена гораздо ближе къ управленію волостными и сельскими обществами государственныхъ крестьянъ, вслѣдствіе чего она и чувствовалась гораздо сильнѣе.

При соображеніи указанныхъ выше постановленій, сдѣлается понятнымъ, почему волостныя и сельскія управленія, построенныя на выборномъ началѣ, въ дѣйствительности являлись только орудіями высшихъ инстанцій, и выборное начало нисколько не свидѣтельствовало о самоуправленіи, предоставленномъ крестьянамъ. Впрочемъ, и выборное начало примѣнялось къ волостнымъ и сельскимъ должностямъ не въ достаточно полной мѣрѣ. Такъ, по статьѣ 4589, волостной голова избирается на трехлѣтіе волостнымъ сходомъ, утверждается въ должности и увольняется отъ оной, по представленію окружного начальника, палатою государственныхъ имуществъ и съ разрѣшенія начальника губерніи. Но вслѣдъ затѣмъ означенная статья продолжаетъ: впрочемъ, волостной голова остается въ своей должности и по прошествіи трехлѣтія на неопредѣленное время, пока самъ не будетъ просить увольненія или пока начальство, по жалобамъ крестьянъ, по неспособности головы или по другимъ уважительнымъ причинамъ, не признаетъ нужнымъ избрать на его мѣсто другого. Эта вторая половина статьи 4589, очевидно, парализуетъ значеніе первой половины и совершенно разрываетъ связь выборнаго волостного головы съ избирателями, установляя, съ другой стороны, тѣсную связь между нимъ и окружнымъ начальникомъ, при благоволеніи котораго онъ можетъ оставаться на мѣстѣ, какъ выражается статья 4589, „неопредѣленное время“. Этого мало; примѣчаніе къ ст. 4589 гласило,

---

[1]) Св. Зак. т. II, изд. 1857 г., ст. 3036 и 3037.

[2]) Тамъ же, ст. 3038 и 3039.

что волостные головы могутъ быть назначаемы по распоряженію министра государственныхъ имуществъ изъ благонадежныхъ отставныхъ или уволенныхъ въ безсрочный отпускъ унтеръ-офицеровъ, фельдфебелей и вахмистровъ, что̀ уже совершенно не согласовалось съ выборнымъ началомъ. Такимъ образомъ, волостной голова, какъ представитель волостного правленія, являлся лицомъ, состоящимъ болѣе на государственной, нежели на общественной службѣ. Засѣдатели волостныхъ правленій, избираемые каждое трехлѣтіе волостнымъ сходомъ съ утвержденія управляющаго палатою государственныхъ имуществъ, не измѣняли характера этого учрежденія, тѣмъ болѣе, что канцелярія волостного правленія, въ которой de facto сосредоточивалось все дѣйствительное управленіе волостями, не подлежала выбору; именно, по статьѣ 4591, волостной писарь назначался окружнымъ начальникомъ съ утвержденія управляющаго палатою государственныхъ имуществъ; то же самое касалось и его помощника (ст. 4593). Таковъ былъ характеръ перваго волостного учрежденія, т.-е. волостного правленія. Дѣла, возложенныя на обязанности волостного правленія, указанныя въ наказѣ этому учрежденію [1]), были до такой степени разнообразны и сложны, что едва ли лица, назначенныя или выбранныя на эту должность, при отсутствіи спеціальной подготовки, могли вести ихъ, и этимъ еще болѣе объясняется зависимость волостного правленія отъ волостного писаря. Обширный наказъ волостному правленію (ст. 4659 — 4957) также отражаетъ въ себѣ общую мысль, которою было вызвано учрежденіе управленія государственными имуществами и самое министерство государственныхъ имуществъ. Идея опеки и вмѣшательства во всѣ стороны какъ общественной, такъ и частной даже жизни государственныхъ крестьянъ проникаетъ этотъ наказъ. Остановимся на нѣкоторыхъ опредѣленіяхъ; такъ, по статьѣ 4703: „Волостное правленіе прилагаетъ всемѣрное попеченіе о водвореніи добрыхъ нравовъ въ государственныхъ крестьянахъ, стараясь достигнуть сего содѣйствіемъ приходскаго духовенства въ мѣрахъ его для направленія крестьянъ къ благочестивой, безпорочной и трудолюбивой жизни, собственными напоминаніями, совѣтами, увѣщаніями и наставленіями, при открывающихся къ тому случаяхъ, принятіемъ мѣръ предупрежденія противъ пороковъ, въ особенности противъ лѣности, пьянства и распутнаго поведенія и, наконецъ, законнымъ оныхъ преслѣдованіемъ“. Въ статьѣ 4810 по имущественному устройству крестьянъ на волостныя правленія возлагалось наблюденіе, „чтобы подвѣдомственные имъ крестьяне не оставляли земель и пахотныхъ полосъ въ запустѣніи, но обрабатывали ихъ прилежно, удо-

[1]) Св. Зак. т. II, изд. 1857 г., ст. 4659—4957.

бряли и засѣвали въ удобное по климату время; по созрѣніи хлѣба, немедленно оный снимали бы и убирали съ полей, равнымъ образомъ скашивали бы траву съ луговъ, не пропуская удобнаго къ тому времени“. Или, по статьѣ 4813: „Волостное правленіе поощряетъ крестьянъ къ производству земледѣлія по совершеннѣйшимъ способамъ, преподаннымъ отъ высшаго начальства и введеннымъ на образцовыхъ хуторахъ, къ учрежденію садовъ, огородовъ и къ размноженію скота улучшенныхъ породъ“.

Что касается общественнаго устройства крестьянъ, то и оно, несмотря на признаніе выборнаго начала, поставлено было въ довольно ограниченныя условія, особенно по сравненію постановленій 1837 г. съ положеніемъ 19 февраля. Объ этомъ свидѣтельствуетъ постановленіе о первой инстанціи общественнаго управленія крестьянъ, т.-е. о сельскомъ сходѣ. Между тѣмъ какъ положеніе о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, установляетъ, что сельскій сходъ составляется изъ всѣхъ крестьянъ-домохозяевъ, статья 4996 т. II опредѣляетъ, что сельскій сходъ составляется изъ сельскихъ должностныхъ лицъ и выборныхъ по два отъ каждыхъ десяти дворовъ. Затѣмъ положеніемъ о крестьянахъ установлено, что сельскій сходъ собирается по мѣрѣ надобности и созывается или сельскимъ старостой, или лицами, имѣющими на то право; напротивъ, ст. 5001 т. II постановляетъ, что сельскій сходъ собирается, кромѣ собраній по рекрутскому уставу для дѣлъ объ отправленіи рекрутской повинности, три раза въ году: въ январѣ для раскладки податей, повинностей и сборовъ и для составленія приговоровъ о мѣрахъ взысканія недоимокъ за истекшій годъ; въ исходѣ апрѣля или въ началѣ мая— для распредѣленія, въ случаѣ надобности, полей и для составленія приговоровъ о мѣрахъ взысканія недоимокъ съ неплательщиковъ за первую половину; наконецъ, въ сентябрѣ или началѣ октября — для составленія приговоровъ о потребности мірскихъ расходовъ, равно какъ о мѣрахъ къ побужденію недоимщиковъ. Въ эти же сроки должны были быть рѣшаемы и всѣ другія дѣла, подробно исчисленныя въ ст. 5000 т. II и предоставленныя вѣдѣнію сельскаго схода. Исключеніе изъ этого правила допускалось лишь въ чрезвычайныхъ случаяхъ съ разрѣшенія окружного начальника. Что касается сельскаго начальства, то оно состояло, по статьѣ 5022, изъ сельскаго старшины, сельскаго старосты, отъ одного до трехъ сборщиковъ податей и смотрителя сельскаго запаснаго хлѣбнаго магазина.

Разсмотримъ, насколько къ этимъ лицамъ примѣнялось начало выборное. По ст. 5027 сельскій старшина долженъ былъ избираться на каждое трехлѣтіе сельскимъ сходомъ и утверждаться въ своей должности управляющимъ палатой государственныхъ имуществъ. Но по

распоряженію министра государственныхъ имуществъ онъ могъ быть назначенъ и изъ отставныхъ или уволенныхъ въ безсрочный отпускъ унтеръ-офицеровъ, фельдфебелей и вахмистровъ. Сельскіе старосты избирались на каждое трехлѣтіе сельскимъ сходомъ и утверждались, по представленію сельскаго старшины, волостного правленія и окружного начальника, управляющимъ палатой государственныхъ имуществъ. Такимъ образомъ, дѣло объ этомъ учрежденіи должно было проходить четыре инстанціи, которыми являлись: 1) сельскіе старшины, 2) волостныя правленія, 3) окружное начальство и 4) управляющій палатой государственныхъ имуществъ. Сборщики податей избирались и утверждались въ должностяхъ тѣмъ же порядкомъ, равно какъ и смотрителя запасныхъ магазиновъ. Затѣмъ сельскіе писаря назначались окружными начальниками (ст. 5049) съ утвержденія управляющаго палатой государственныхъ имуществъ, какъ сказано, изъ способныхъ государственныхъ крестьянъ и прочихъ лицъ свободныхъ податныхъ состояній. Второй томъ установилъ даже подробныя правила для приготовленія сельскихъ писарей, спеціально къ этому назначаемыхъ. Они состояли въ слѣдующемъ (ст. 5050): 1) на приготовленіе сельскихъ писарей изъ среды государственныхъ крестьянъ одинъ или два крестьянскихъ мальчика, изъ обучающихся въ приходской школѣ, предназначаются въ кандидаты сельскимъ мірскимъ сходомъ; 2) по окончаніи курса ученія эти мальчики пріучаются къ дѣлопроизводству и счетоводству въ канцеляріи окружного начальника; 3) за симъ, по распоряженію окружного начальника, помѣщаются въ сельскіе писаря. Постановленія объ обязанности всѣхъ должностныхъ лицъ сельскаго управленія составляютъ воспроизведеніе уже извѣстныхъ намъ постановленій о попечительствѣ надъ государственными крестьянами, которое было бы излишне повторять, хотя эти постановленія развиты въ наказахъ старостамъ и старшинамъ съ замѣчательною подробностью.

§ 77. Изъ всѣхъ этихъ постановленій видно, что значительная часть мѣстнаго населенія губерніи получила особое устройство и была какъ бы изъята изъ общаго его состава. Масса государственныхъ крестьянъ составила какъ бы одно компактное сословіе, подчиненное управленію одного центральнаго вѣдомства, имѣющаго своихъ полномочныхъ органовъ на мѣстахъ. Несмотря на все его несовершенство, оно, очевидно, было вызвано двумя практическими соображеніями: 1) общимъ неустройствомъ мѣстной администраціи, злоупотребленія и произволъ которой ближайшимъ образомъ отражались на крестьянахъ государственныхъ, не имѣющихъ никакой защиты. Крестьяне владѣльческіе, находившіеся въ безконтрольномъ

управленіи своихъ помѣщиковъ, видѣли, однако, въ нихъ защиту по отношенію къ постороннимъ вѣдомствамъ и властямъ, ибо помѣщики охраняли своихъ крестьянъ, конечно, изъ собственныхъ своихъ выгодъ. 2) Съ другой стороны, мѣстные землевладѣльцы и помѣщики, пользуясь поддержкою мѣстныхъ властей, весьма часто незаконно захватывали въ свое владѣніе земли, принадлежавшія казнѣ и даже отведенныя въ пользованіе государственнымъ крестьянамъ, которые не могли отстоять своихъ законныхъ правъ въ мѣстныхъ судахъ, наполненныхъ выборными отъ дворянства, ни найти защиты въ мѣстной полиціи, находившейся всецѣло въ рукахъ дворянскаго сословія. Этимъ и объясняется появленіе учрежденія, цѣлью котораго была защита какъ казеннаго интереса, такъ и государственныхъ крестьянъ отъ злоупотребленій и насилій, свойственныхъ административнымъ и общественнымъ порядкамъ того времени. Вмѣстѣ съ тѣмъ, управленіе государственными имуществами, какъ это видно изъ вышеприведенныхъ статей, задалось цѣлью внесенія просвѣщенія, новыхъ гражданскихъ понятій и даже новыхъ хозяйственныхъ пріемовъ въ темную массу государственныхъ крестьянъ. Но всѣ эти благія пожеланія, какъ и слѣдовало ожидать, остались безплодными. Во-первыхъ, министерству государственныхъ имуществъ, несмотря на энергію перваго его руководителя, П. Д. Киселева, пришлось дѣйствовать черезъ установленія новыя, но наполненныя лицами, принадлежавшими къ составу прежняго чиновничества, не измѣнившаго, конечно, своихъ нравовъ отъ перехода государственныхъ крестьянъ въ другое вѣдомство. Во-вторыхъ, гражданскія права крестьянъ нисколько не были обезпечены; и по объему принадлежавшихъ имъ личныхъ правъ, по отношенію къ своему начальству, они мало чѣмъ отличались отъ крестьянъ крѣпостныхъ въ ихъ отношеніяхъ къ своимъ владѣльцамъ. То же начало крѣпостной зависимости проникало какъ отношенія крестьянъ владѣльческихъ къ помѣщикамъ, такъ и отношенія крестьянъ государственныхъ къ своимъ административнымъ властямъ. Этимъ же объясняются тѣ многочисленныя злоупотребленія, о которыхъ свидѣтельсвуютъ всѣ относящіеся къ тому времени акты и документы,—злоупотребленія, благодаря которымъ бытъ государственныхъ крестьянъ не только не улучшился сравнительно съ тѣмъ временемъ, когда министерства государственныхъ имуществъ не было, но можетъ быть ухудшился. Вслѣдствіе этого положеніе объ управленіи государственныхъ крестьянъ не только не могло сдѣлаться образцовымъ для составителей положенія о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, но послѣдніе должны были стать на совершенно иную точку зрѣнія.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Установленія по мѣстному хозяйству и благосостоянію.

§ 78. До сихъ поръ мы разсматривали учрежденія сословныя. Теперь намъ слѣдуетъ обратиться къ такимъ установленіямъ, которыя имѣли въ виду завѣдываніе нѣкоторыми общими вопросами, касающимися губерній и уѣздовъ. Мы уже замѣтили выше, что въ Учрежденіи о губерніяхъ Екатерины II имѣется весьма много постановленій относительно организаціи губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій, но почти не имѣется постановленій относительно веденія мѣстнаго хозяйства и благоустройства. Это объясняется, конечно, тою точкою зрѣнія, которая была усвоена императрицею сообразно условіямъ ея времени.

Въ XVIII столѣтіи, т.-е. именно въ то время, когда составлялось Учрежденіе о губерніяхъ, вопросы мѣстнаго управленія вращались главнымъ образомъ около трехъ предметовъ: 1) управленія казеннаго, 2) устройства судебной части и 3) устройства полиціи безопасности. То, что въ настоящее время составляетъ главный у насъ предметъ мѣстнаго управленія, т.-е. мѣстное хозяйство и благоустройство, понимая подъ послѣднимъ пути сообщенія, часть санитарную, общественное призрѣніе и т. д., находилось въ зачаточномъ состояніи. Вторая причина, по которой императрица не могла обратить должнаго вниманія на эти предметы, состояла въ томъ, что интересы губерній и уѣздовъ по части хозяйства и благоустройства въ тѣ времена не могли быть еще признаны законодателемъ. Губерніи и уѣзды являлись подраздѣленіями искусственными, механическими, и дѣйствительно живыми ихъ тѣлами признавались именно сословія: дворянское, городское и крестьянскія общества. Слѣдовательно, всѣ предметы мѣстнаго хозяйства и благоустройства были приравнены къ этимъ сословнымъ группамъ и признавались ихъ внутреннимъ дѣломъ. Только въ XIX столѣтіи понемногу является сознаніе о нѣкоторыхъ общественныхъ интересахъ, требующихъ совокупнаго обсужденія представителей всей губерніи или уѣзда.

§ 79. Первымъ предметомъ, на который законодатель долженъ былъ обратить свое вниманіе, явился воспросъ о порядкѣ раскладки и отправленіи мѣстныхъ земскихъ повинностей, на счетъ которыхъ удовлетворялись различныя государственныя потребности по мѣстному управленію и нѣкоторыя потребности мѣстнаго благоустройства. Земскія повинности явились въ двоякой формѣ: во первыхъ, повинностей денежныхъ, непричисленныхъ къ общему государственному

сбору, но взимаемыхъ особенно на мѣстахъ и расходуемыхъ также на мѣстахъ; во-вторыхъ, повинностей натуральныхъ, каковы: a) повинность квартирная по расквартированію войскъ и предоставленію помѣщеній различнымъ должностнымъ лицамъ, b) повинность подводная, c) повинность дорожная и т. д. Безпорядочность въ порядкѣ взиманія и отправленія этихъ повинностей привела къ такому обремененію мѣстнаго населенія, что уже императоръ Александръ I въ 1802 году обратилъ на это вниманіе въ именномъ указѣ, данномъ сенату [1]). Въ указѣ этомъ читаемъ слѣдующее: „Узнавъ изъ опыта, что взимаемые съ обывателей городовъ, поселянъ и помѣщиковъ на устроеніе дорогъ, содержаніе почтъ и на исправленіе прочихъ городскихъ и земскихъ повинностей сборы не столько тяготны бываютъ сами по себѣ, сколько по разнообразію ихъ сроковъ, по неуравнительной раскладкѣ и часто по произвольному ихъ взысканію, и желая приведеніемъ ихъ въ единообразное положеніе и общую извѣстность пресѣчь по возможности безотчетное ихъ употребленіе, Мы признали нужнымъ, чтобы правительствующій сенатъ, обративъ на сіе особенное вниманіе, занялся средствами привести сію часть народной повинности въ надлежащую ясность и опредѣлительность“. Но только въ 1805 году это желаніе императора получило нѣкоторое практическое осуществленіе. Именно, 1 мая 1805 года [2]) изданъ былъ именной указъ учредить въ правительствующемъ сенатѣ изъ гг. сенаторовъ комитетъ для уравненія земскихъ повинностей по всему государству, а 2 мая 1805 года издано было [3]) предварительное положеніе о земскихъ повинностяхъ [4]). Въ немъ были изложены слѣдующія главныя начала: 1) денежные сборы по отправленію земскихъ повинностей могутъ существовать въ губерніи не иначе, какъ на основаніи законовъ и указовъ; 2) составленіе ежегодныхъ смѣтъ сборовъ поручается губернатору, вице-губернатору, губернскому предводителю дворянства при участіи депутатовъ отъ купечества губернскаго города; онѣ составляются каждые три года предъ наступленіемъ дворянскихъ выборовъ. Раскладка сборовъ поручается депутатамъ отъ дворянства съ участіемъ депутатовъ отъ купечества, въ присутствіи губернатора и вице-губернатора. Въ мѣстности, гдѣ нѣтъ дворянскихъ выборовъ, раскладка поручается губернатору, вице-губернатору и депутатамъ отъ города; затѣмъ смѣты опредѣляются къ исполненію черезъ казенныя палаты (ст. 8 — 18). Упо-

---

[1]) П. С. З. № 20344, 24 іюля 1802 г.
[2]) П. С. З. № 21736.
[3]) Независимо отъ учрежденія комитета.
[4]) П. С. З. № 21737.

требленіе сборовъ (исполненіе смѣтъ) поручается начальнику губерніи и казеннымъ палатамъ. Черезъ три года послѣ этого издано было узаконеніе, касающееся уравненія постоя въ городахъ [1]). Это дѣло было поручено особымъ квартирнымъ коммиссіямъ, въ составъ которыхъ должны были войти полицеймейстеръ или городничій и депутаты отъ дворянства, купечества и мѣщанства. Такимъ образомъ, создано было два учрежденія: одно общегубернское въ видѣ коллегіальнаго присутствія для составленія смѣты и раскладки денежныхъ повинностей; другое мѣстное по городамъ въ видѣ квартирныхъ коммиссій для завѣдыванія воинскимъ постоемъ.

Этимъ положено было основаніе для дальнѣйшаго развитія какъ общегубернскихъ, такъ и мѣстныхъ учрежденій по завѣдыванію мѣстными повинностями, равно и нѣкоторыми предметами мѣстнаго благоустройства. При Николаѣ I, въ 1833 г., были учреждены губернскія дорожныя коммиссіи, которыя въ 1849 г. расширили свою компетенцію. До 1849 г. завѣдываніе строительною частью земства въ губерніи лежало на обязанности губернаторовъ и губернскихъ правленій, но въ 1849 г. губернскія дорожныя коммиссіи были соединены со строительными коммиссіями, и на нихъ возложены были всѣ дѣла по строительнымъ и другимъ сооруженіямъ земства; онѣ были составлены, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ членовъ, спеціально назначенныхъ отъ правительства (инженеры и архитекторы съ помощниками), члена отъ гражданскаго начальства, депутата отъ дворянства и городского головы. Въ 1834 г. было издано общее положеніе объ обезпеченіи народнаго продовольствія, съ чѣмъ вмѣстѣ были составлены и соотвѣтствующія учрежденія на мѣстахъ. Дѣла по народному продовольствію были распредѣлены (послѣ учрежденія министерства государственныхъ имуществъ) между общею губернскою коммиссіею народнаго продовольствія, палатами государственныхъ имуществъ и удѣльными конторами. Коммиссія народнаго продовольствія образована подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ губернскаго предводителя дворянства, предсѣдателя казенной палаты, управляющаго палатой государственныхъ имуществъ, губернскаго прокурора и уѣзднаго предводителя дворянства того уѣзда, въ которомъ находится губернскій городъ. Въ нѣкоторыхъ изъ этихъ коммиссій положены непремѣнные члены, избираемые дворянствомъ, съ жалованьемъ; независимо отъ этого, при коммиссіи положена канцелярія. Предметы вѣдомства коммиссіи опредѣляются слѣдующимъ образомъ: 1) собраніе свѣдѣній и сужденій о видахъ будущаго урожая, состоянія сельскихъ хлѣбныхъ запасныхъ магазиновъ и капиталовъ

---

[1]) П. С. З. № 23114, 25 іюня 1808 г.

продовольствія; 2) дѣла по управленію городскими и сельскими магазинами общества помѣщичьихъ крестьянъ; 3) назначеніе денежныхъ и хлѣбныхъ пособій для сословія городского и крестьянъ помѣщичьихъ; 4) обсужденіе чрезвычайныхъ мѣръ въ случаяхъ повсемѣстнаго неурожая; 5) переписка по утвержденію цѣнъ на хлѣбъ, фуражъ и другіе предметы продовольствія. Вмѣстѣ съ тѣмъ, дѣла по народному продовольствію были возложены и на мѣстныя власти. Въ уѣздѣ они были возложены на уѣзднаго предводителя дворянства, попечителей хлѣбныхъ запасныхъ магазиновъ и смотрителей, избираемыхъ отъ поселянъ. Общее попеченіе о народномъ продовольствіи было возложено на уѣзднаго предводителя дворянства, которому поручалось: 1) наблюденіе за исполненіемъ со стороны помѣщиковъ обязанностей по обезпеченію продовольствія крестьянъ; 2) представленіе губернскому предводителю дворянства о существующемъ или предстоящемъ недостаткѣ продовольствія помѣщичьихъ крестьянъ, съ объясненіемъ причинъ оскудѣнія продовольствія и тѣхъ средствъ, которыя могутъ быть употреблены къ отвращенію открывшагося въ продовольствіи недостатка; 3) представленіе губернатору списковъ о нуждающихся крестьянахъ въ тѣхъ случаяхъ, когда по сильному во всей губерніи неурожаю необходимо будетъ оказать пособіе бѣднѣйшимъ жителямъ; 4) разрѣшеніе наличныхъ ссудъ для пособія въ посѣвѣ; 5) надзоръ за исправнымъ содержаніемъ хлѣбныхъ запасныхъ магазиновъ въ неказенныхъ селеніяхъ; 6) представленіе губернскимъ коммиссіямъ свѣдѣній о посѣвѣ и урожаѣ хлѣба и отчетныхъ вѣдомостей о состояніи хлѣбныхъ запасныхъ магазиновъ. Попечители хлѣбныхъ запасныхъ магазиновъ считались помощниками уѣздныхъ предводителей дворянства и надзирали за исправнымъ содержаніемъ хлѣбныхъ запасныхъ магазиновъ въ имѣніяхъ помѣщичьихъ. Помѣщики и ихъ управляющіе имѣли своею обязанностью утверждать въ должности смотрителей магазиновъ, избранныхъ обществами крестьянъ, и смотрѣть за исправностью магазиновъ и исправнымъ отправленіемъ смотрителями магазиновъ своей должности. Независимо отъ того, въ уѣздѣ положено еще уѣздное присутствіе для установленія цѣнъ на хлѣбъ, фуражъ и другіе предметы; оно должно было состоять изъ уѣзднаго предводителя дворянства, исправника, городничаго и городского головы съ гласными отъ гильдій.

Въ 1851 году изданъ былъ уставъ о земскихъ повинностяхъ, на основаніи котораго были образованы и учрежденія, вѣдавшія этимъ предметомъ до преобразованій прошлаго царствованія. Но для пониманія этихъ учрежденій необходимо имѣть въ виду разные виды земскихъ повинностей. Земскія повинности, какъ мы видѣли выше, раздѣлялись на денежныя и натуральныя. Денежныя повинности, по

свойству удовлетворяемыхъ ими потребностей, раздѣлялись на государственныя [1]), губернскія [2]) и частныя (по сословіямъ или обществамъ). Такъ какъ частныя повинности по городамъ и обществамъ крестьянъ вѣдались на основаніи особыхъ положеній, то здѣсь можно сказать только о частныхъ повинностяхъ дворянскихъ имѣній. Расходы, вносимые въ эту смѣту, были: содержаніе канцелярій, депутатскихъ собраній, дворянскихъ опекъ и домовъ для дворянскихъ собраній и выписка „Сенатскихъ Вѣдомостей" (для предводителей дворянства), и раздѣлялись на общіе, падавшіе на все народонаселеніе, и частные, отправляемые особо каждымъ городомъ и селеніемъ.

Операціи по назначенію и отбыванію земскихъ повинностей распадались на слѣдующіе виды: 1) опредѣленіе размѣровъ повинностей, т.-е. составленіе смѣты; 2) назначеніе источниковъ взиманія повинностей и распредѣленіе, т.-е. раскладка, сборъ и расходованіе денежныхъ суммъ; 3) земское производство работъ и поставка матеріаловъ, т.-е. выполненіе повинностей; наконецъ 4) отчетность по всѣмъ этимъ дѣйствіямъ. Сообразно этимъ отдѣльнымъ предметамъ должно разсмотрѣть и дѣятельность учрежденій, ихъ вѣдавшихъ.

§ 80. **Составленіе смѣты** возлагалось на два установленія, изъ коихъ одному поручалось предварительное, а другому окончательное составленіе: именно, на особое присутствіе о земскихъ повинностяхъ и на комитетъ земскихъ повинностей [3]).

---

[1]) Сюда относились повинности: содержаніе почтовыхъ станцій, устройство главныхъ шоссейныхъ дорогъ, содержаніе земской полиціи, этаповъ и этапныхъ командъ на главныхъ путяхъ слѣдованія ссыльныхъ; содержаніе арестантскихъ ротъ и исправительныхъ отдѣленій при батальонахъ и воинскія повинности для временно квартирующихъ и проходящихъ войскъ.

[2]) Сюда относились: по дорожной повинности: устройство губернскихъ шоссе и прочихъ губернскихъ дорогъ и переправъ, вмѣстѣ съ вознагражденіемъ техника, отряжаемаго по дѣламъ земства, а также содержаніе воспитанниковъ губерніи въ строительномъ училищѣ. Прочими расходами этого рода были:

а) Возведеніе зданій присутственныхъ мѣстъ и тюремъ, въ случаѣ недостатка отпускаемой на это изъ казны суммы; наемъ помѣщеній для одиночныхъ арестантовъ и для рекрутскихъ присутствій. б) Отопленіе домовъ начальниковъ губерній; отопленіе и освѣщеніе тюремъ, въ случаѣ недостатка на то городскихъ доходовъ. в) Содержаніе и пенсіи чиновниковъ, служащихъ въ губерніи по дѣламъ земства; содержаніе кодводъ для разъѣздовъ земской полиціи, квартиръ для становыхъ приставовъ; выписка *Сенатскихъ Вѣдомостей* для земскихъ судовъ и *Губернскихъ* для сельскихъ управленій; суточныя деньги командируемымъ по дѣламъ губерніи чиновникамъ; расходы на содержаніе разныхъ чиновниковъ, преимущественно вѣдомства министерства юстиціи. г) Расходы по полюбовному размежеванію, по содержанію земскихъ конюшенъ, по распространенію оспопрививанія. д) Расходы по квартирнымъ и продовольственнымъ потребностямъ внутренней стражи и жандармскихъ командъ.

[3]) Независимо отъ того, смѣты по частнымъ повинностямъ дворянскихъ

Особое присутствіе состояло изъ четырехъ правительственныхъ должностныхъ лицъ и двухъ сословныхъ. Именно, въ составъ его входили: губернаторъ (предсѣдатель), предсѣдатель казенной палаты, управляющій палатою государственныхъ имуществъ, управляющій удѣльною конторою (гдѣ онъ былъ), губернскій предводитель дворянства и городской голова губернскаго города.

Комитетъ земскихъ повинностей [1]) состоялъ изъ тѣхъ же лицъ, съ прибавленіемъ уѣздныхъ предводителей, депутатовъ дворянства, уѣздныхъ начальниковъ по управленію государственными имуществами и удѣлами, городского головы губернскаго города и депутатовъ отъ прочихъ городовъ.

Такимъ образомъ, нельзя не замѣтить прежде всего, что предварительное и окончательное составленіе смѣты было возложено на два установленія, не имѣвшія между собою никакой органической связи, подобной той, какая существуетъ теперь между земскою управой и земскимъ собраніемъ. Затѣмъ дѣятельность того и другого установленія была ограничена весьма тѣсными предѣлами.

а) Предварительное составленіе смѣты государственныхъ и губернскихъ повинностей особымъ присутствіемъ было обставлено слѣдующими условіями: 1) Предметы какъ государственныхъ, такъ и губернскихъ повинностей были разъ навсегда опредѣлены закономъ, не допускавшимъ поэтому факультативныхъ расходовъ, что было вполнѣ естественно, при отсутствіи правильнаго мѣстнаго правительства. 2) Размѣръ расходовъ по государственнымъ повинностямъ установлялся также не особымъ присутствіемъ и не комитетомъ. Онъ опредѣлялся или закономъ, или распоряженіями министерствъ. За отсутствіемъ такихъ указаній, особое присутствіе должно было принимать за основаніе прежнюю смѣту, утвержденную центральною властью. Всякое отступленіе отъ прежней смѣты требовало подробнаго объясненія его причинъ. Въ такомъ же смыслѣ прежняя смѣта служила и для опредѣленія размѣра повинностей губернскихъ. 3) Еще стѣснительнѣе были правила для составленія смѣтъ по строительно-дорожной части, находившейся въ прямомъ завѣдываніи главнаго управленія путей сообщенія.

б) Окончательное обсужденіе смѣты государственныхъ и губернскихъ повинностей, составленной на основаніи указанныхъ выше условій, принадлежало общему собранію комитета. Формально комитетъ имѣлъ возможность обсудить смѣту серьезно: рѣшенія его по-

---

имѣній составлялись особыми присутствіями. Послѣднія состояли изъ предводителей и депутатовъ дворянства подъ предсѣдательствомъ губернатора.

[1]) Мы имѣемъ въ виду общее собраніе, ибо отдѣльныя присутствія касались частныхъ повинностей и вообще не имѣли практическаго значенія.

становлялись коллегіальнымъ порядкомъ, и губернатору принадлежалъ только голосъ предсѣдательствующаго. Но прочія условія не дозволяли дѣлать серьезнаго употребленія изъ этого коллегіальнаго права: 1) Комитетъ собирался въ три года разъ, на короткій срокъ и, не принимая дѣятельнаго участія въ мѣстномъ управленіи, подобно нынѣшнимъ земскимъ собраніямъ, не зная дѣла, могъ отнестись къ смѣтѣ только поверхностно и формально. Не всегда онъ могъ даже изучить смѣту. 2) Депутатамъ и членамъ коммиссіи было предоставлено право дѣлать свои замѣчанія на проектъ смѣты только въ теченіе недѣли, со дня внесенія проекта въ общее присутствіе. 3) Утвержденіе смѣты принадлежало не общему присутствію, а центральной власти, вслѣдствіе чего замѣчанія депутатовъ и членовъ присутствія обыкновенно не имѣли никакого практическаго значенія. Не имѣли они этого значенія даже относительно особаго присутствія: если послѣднее не соглашалось съ замѣчаніями депутатовъ, то смѣта его оставалась въ силѣ, и оно обязано было только представить эти замѣчанія на усмотрѣніе высшаго правительства, которое обыкновенно съ ними не соглашалось.

Этимъ объясняется совершенное безучастіе депутатовъ къ обсужденію смѣты и тотъ фактъ, что по оффиціальному заявленію „комитетъ сдѣлался мѣстомъ формальной канцелярской работы, а дѣлопроизводитель его—главнымъ дѣйствующимъ лицомъ“.

§ 81. Порядокъ раскладки повинностей представляетъ тѣ же черты. Раскладка государственныхъ повинностей всецѣло принадлежала центральной власти. Раскладка повинностей губернскихъ предоставлялась общему присутствію комитета, на основаніи свѣдѣній, составленныхъ отдѣльными присутствіями. Но для оцѣнки практическаго значенія этого права необходимо имѣть въ виду слѣдующія условія: 1) При раскладкѣ общей суммы денежныхъ повинностей предметами мѣстнаго обложенія являлись торгово-промышленные капиталы, земли и податныя лица. Размѣръ обложенія для первыхъ двухъ категорій былъ строго опредѣленъ закономъ, именно: для капиталовъ 10% съ суммы, взыскиваемой казною за торговыя и промышленныя свидѣтельства, для земель 5 коп. съ десятины высшей по качеству земли (всего было установлено 3 разряда). Остальное падало на податныя сословія, отъ чего зависѣла неуравнительность раскладки. 2) Общее присутствіе составляло лишь проектъ раскладки, окончательное утвержденіе которой принадлежало центральной власти въ законодательномъ порядкѣ. Главная роль въ этомъ дѣлѣ принадлежала министерству финансовъ.

Исполненіе смѣты было совершенно отдѣлено отъ комитета и

сосредоточивалось въ рукахъ правительственныхъ властей. Часть суммъ непосредственно отпускалась разнымъ специальнымъ вѣдомствамъ (военному, путей сообщенія и др.), расходовавшимъ ихъ вполнѣ самостоятельно; другая часть суммъ, необходимыхъ на покрытіе постоянныхъ штатныхъ расходовъ (содержаніе полиціи, выдача прогонныхъ и суточныхъ денегъ и т. д.), выдавалась лицамъ и установленіямъ, до коихъ это относилось. Остальная часть, назначенная на издержки, размѣръ коихъ не былъ опредѣленъ штатомъ, но зависѣлъ отъ хозяйственныхъ распоряженій мѣстнаго начальства (удовлетвореніе разныхъ потребностей съ торговъ или хозяйственно), завѣдывалась начальникомъ губерніи, дѣйствовавшимъ, смотря по предмету, черезъ казенныя палаты, губернскія строительныя и дорожныя коммиссіи и т. д.

Счетная часть по денежнымъ повинностямъ сосредоточивалась главнымъ образомъ въ рукахъ казенныхъ палатъ, въ которыя ежемѣсячно доставлялись свѣдѣнія о расходахъ. Но ревизія счетовъ особыхъ вѣдомствъ казенной палатѣ не подлежала, такъ какъ эти особыя вѣдомства подлежали контролю своихъ центральныхъ начальствъ. Такъ, строительныя и дорожныя коммиссіи были, въ отношеніи отчетности, подвѣдомственны ревизіонному департаменту главнаго управленія путей сообщенія.

Права надзора, предоставленныя комитету земскихъ повинностей, были весьма ограничены и въ этой тѣсной рамкѣ не удовлетворяли своему назначенію. Именно, казенная палата препровождала особому присутствію ежемѣсячныя вѣдомости о суммахъ земскаго сбора, а въ концѣ года вносила на его ревизію, такъ называемый, генеральный хозяйственный отчетъ этимъ суммамъ. Право исправленія неправильностей принадлежало губернатору, который, сверхъ того, представлялъ заключеніе особаго присутствія министрамъ финансовъ и внутреннихъ дѣлъ.

Собраніе депутатовъ и комитетъ земскихъ повинностей имѣли лишь слабое участіе въ надзорѣ за употребленіемъ земскихъ суммъ. Оно состояло въ слѣдующемъ. Изъ годовыхъ отчетовъ, обревизованныхъ особымъ присутствіемъ за послѣдніе три года, составлялся общій отчетъ въ двухъ экземплярахъ. Одинъ изъ нихъ предъявлялся дворянскому депутатскому собранію, предъ съѣздомъ дворянъ на выборы, другой— комитету земскихъ повинностей.

Производство ревизіи предоставлялось собственно депутатамъ дворянствъ съ депутатами отъ городовъ. Но предметы такой ревизіи могли состоять лишь въ слѣдующемъ: 1) не допущены ли расходы неразрѣшенные и излишніе противъ смѣтъ; 2) нѣтъ ли расходовъ, которые могутъ быть отмѣнены; 3) нѣтъ ли непомѣрнаго возвышенія

въ цѣнахъ подрядовъ, поставокъ и работъ; 4) нѣтъ ли излишествъ въ употребленіи матеріаловъ и запасовъ. Замѣчанія депутатовъ, которые, по указаннымъ выше условіямъ, не могли изучить подробно трехгодичнаго счета и провѣрять какъ дѣйствительное исполненіе смѣты, такъ и условія хозяйственныхъ распоряженій, представлялись комитету. Послѣдній принималъ ихъ въ соображеніе при составленіи смѣты на новое трехлѣтіе. Затѣмъ замѣчанія комитета и депутатовъ сообщались губернатору или для распоряженія собственною его властью, или для сообщенія министерствамъ. Такимъ образомъ, практическія послѣдствія этихъ замѣчаній зависѣли отъ усмотрѣнія властей центральныхъ или отъ губернатора. Иначе—депутаты и комитетъ могли дѣлать замѣчанія безъ основательной надежды достигнуть какого-либо результата.

§ 82. Отбываніе натуральныхъ повинностей (особенно квартирной, подводной и дорожной) было поставлено въ еще худшія условія. Означенныя повинности всею тяжестью своею лежали на низшихъ классахъ населенія; поэтому правильность ихъ назначенія, раскладки и отбыванія зависѣла прежде всего отъ дѣятельности властей, ближе всего поставленныхъ къ мѣстному податному населенію, т.-е. властей уѣздныхъ. Между тѣмъ, именно въ уѣздахъ хозяйственно-распорядительная часть была устроена хуже всего. Въ законахъ и распоряженіяхъ упоминались, правда, такія установленія, какъ квартирныя коммиссіи и уѣздныя дорожныя коммиссіи, но они существовали номинально, не имѣя дѣйствительной власти и значенія. Фактически и по закону хозяйственно-распорядительная власть сосредоточивалась въ рукахъ уѣздной и городской полиціи, дѣйствія которой, при отсутствіи твердыхъ правилъ относительно повинностей этого рода, отзывались весьма невыгодно на мѣстномъ населеніи.

Представители мѣстныхъ сословій не были допущены къ опредѣленію размѣра натуральныхъ повинностей даже въ той скромной формѣ, какъ они допускались къ опредѣленію размѣра повинностей денежныхъ. Размѣръ квартирной и подводной повинностей прямо опредѣлялся или закономъ, или распоряженіемъ центральныхъ властей; размѣръ повинности дорожной—особымъ присутствіемъ о земскихъ повинностяхъ вмѣстѣ со строительною и дорожною коммиссіею. Затѣмъ, относительно раскладки и исполненія повинностей не было ни учрежденій, ни правилъ, достаточно обезпечивавшихъ права и интересы мѣстныхъ жителей. Еще слабѣе были правила объ отчетности по натуральнымъ повинностямъ; лучше сказать, ихъ почти не существовало. Поэтому ни губернскія, ни центральныя власти, ни мѣстныя общества не могли составить себѣ даже приблизительнаго

понятія о томъ, во что обходятся мѣстному населенію выставленіе подводъ, расквартированіе войскъ, содержаніе дорогъ и т. п. „Правильныхъ и, хотя приблизительно, вѣрныхъ свѣдѣній о количествѣ и стоимости ежегодно отправляемыхъ натуральныхъ повинностей нигдѣ не собирается и, при настоящемъ положеніи дѣла, собрано быть не можетъ“, свидѣтельствовала коммиссія о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ.

§ 83. Коммиссія, вырабатывавшая проектъ земскихъ учрежденій, разсмотрѣвъ условія и порядокъ отправленія земскихъ повинностей, существовавшихъ въ то время, указала на слѣдующіе главные недостатки дѣйствовавшей системы: 1) Понятіе о земскихъ повинностяхъ спутано и сбивчиво; въ немъ смѣшаны повинности, удовлетворяющія потребности государственныя, съ повинностями, служащими только для удовлетворенія потребностей губерніи, уѣзда или сословія; повинностямъ собственно уѣзднымъ не дано особаго мѣста; многія изъ натуральныхъ повинностей, падающихъ на одну мѣстность, служатъ удовлетворенію потребностей общегосударственныхъ. 2) Въ уѣздахъ нѣтъ органовъ управленія повинностями; эта часть остается или вовсе безъ надзора, или сосредоточивается въ рукахъ полиціи. 3) Въ организаціи управленія смѣшаны начала выборное, земское, съ правительственнымъ и сословнымъ, мѣстное съ центральнымъ. Одно и то же лицо—губернаторъ—дѣйствуетъ въ этихъ дѣлахъ то одинъ—въ качествѣ начальника губерніи,—то какъ предсѣдатель особаго техническаго правительственнаго учрежденія. Дѣятельность комитета земскихъ повинностей перемѣшивается, путается и иногда совсѣмъ уничтожается участіемъ казенной палаты, строительной коммиссіи, губернскаго правленія, палаты государственныхъ имуществъ; наконецъ, мѣстная, губернская власть почти не можетъ ступить шагу безъ контроля, разрѣшенія и распоряженій центральной власти. 4) Для натуральныхъ повинностей нѣтъ положительныхъ и однообразныхъ правилъ. 5) Контроль надъ отправленіемъ денежныхъ повинностей сложенъ и запутанъ, почему и не достигаетъ своей цѣли [1]); учетъ же натуральнымъ повинностямъ вовсе не существуетъ.

Эти недостатки сами собою вытекали изъ существовавшей системы; между тѣмъ они относились къ такимъ предметамъ управленія, которые обращали на себя сравнительно большое вниманіе законо-

[1]) „Участіе казенной палаты (говоритъ коммиссія въ другомъ мѣстѣ) въ отношеніи повѣрки отчетности оказывается лишь излишнею и затрудняющею формою, ибо она повѣряетъ только по книгамъ и документамъ формальную правильность и законность приходовъ, расходовъ и остатковъ, но не можетъ производить существенной хозяйственной повѣрки“.

дательства. Съ еще большею силою выступали эти недостатки въ отдѣльныхъ частяхъ управленія по мѣстному хозяйству и благоустройству. Можно сказать, что въ самомъ законодательствѣ не существовало общаго понятія о мѣстныхъ хозяйственныхъ пользахъ и нуждахъ; соотвѣтственно этому, на мѣстахъ не было цѣльной системы учрежденій, въ рукахъ которыхъ сосредоточивалось бы завѣдываніе дѣлами этого рода. Они были раздѣлены между разными установленіями, дѣятельность которыхъ формально объединялась властью губернатора, поставленною по закону во главѣ всѣхъ этихъ установленій. Но затѣмъ губернаторъ не могъ осуществлять своихъ обширныхъ полномочій по сложности лежавшихъ на немъ обязанностей и, наконецъ, формально объединенная дѣятельность мѣстныхъ учрежденій опять расходилась вслѣдствіе подчиненія отдѣльныхъ установленій разнымъ центральнымъ вѣдомствамъ. Это будетъ видно изъ краткаго обзора означенныхъ установленій.

§ 84. Часть продовольственная, по положенію 1834 года, мало измѣненному послѣдующими узаконеніями, въ губерніяхъ была вообще возложена на коммиссію народнаго продовольствія, организацію которой мы разсмотрѣли выше. Главное завѣдываніе всею продовольственною частью въ имперіи сосредоточивалось (какъ и нынѣ) въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, по хозяйственному департаменту. Но независимо отъ этого, ближайшее завѣдываніе продовольственною частью въ селеніяхъ государственныхъ крестьянъ было возложено на палаты государственныхъ имуществъ, а въ селеніяхъ крестьянъ удѣльныхъ—на удѣльныя конторы. Такимъ образомъ, мы видимъ три вѣдомства, между которыми была раздѣлена одна и та же часть. Вѣдомство государственныхъ имуществъ и удѣльное руководствовались особыми, спеціально для нихъ установленными правилами.

Дѣятельность коммиссіи народнаго продовольствія простиралась на предметы двоякаго рода. Одни изъ нихъ могутъ быть названы общими. Сюда относились: собраніе свѣдѣній и сужденіе о видахъ будущаго урожая, свѣдѣній о результатахъ урожая, обсужденіе чрезвычайныхъ мѣръ въ случаѣ повсемѣстнаго неурожая, переписка объ утвержденіи цѣнъ на хлѣбъ и фуражъ и т. д. Спеціально же дѣятельность коммиссіи касалась продовольственной части въ городахъ и селеніяхъ крестьянъ помѣщичьихъ.

Въ числѣ разныхъ способовъ обезпеченія народнаго продовольствія, самыми важными являлись: 1) обязательная ссыпка опредѣленнаго количества хлѣба въ запасные магазины и 2) продовольственный капиталъ, составленный изъ взносовъ по 3 коп. съ души, въ окон-

чательномъ размѣрѣ по 48 коп. на душу. Завѣдываніе продовольственнымъ капиталомъ сосредоточивалось въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ и въ губернскихъ коммиссіяхъ народнаго продовольствія; ближайшее завѣдываніе запасными магазинами сосредоточивалось въ уѣздѣ.

Безъ всякаго сомнѣнія, успѣхъ въ помощи народонаселенію, въ случаѣ голода, зависѣлъ отъ хорошей организаціи мѣстныхъ властей, способныхъ ознакомиться съ положеніемъ дѣйствительно нуждающихся и оказать имъ своевременно пособіе. Но именно этихъ условій нельзя было найти въ установленіяхъ, призванныхъ къ этому важному дѣлу. Должно замѣтить, что положеніе 1834 года являлось энергическимъ усиліемъ законодательной власти, вызваннымъ сильными голодами 1831 и 1832 годовъ. Несмотря на это, оно не достигло своей цѣли.

Дѣятельность губернской коммиссіи народнаго продовольствія по необходимости проявлялась въ исключительныхъ случаяхъ. Такъ, во-первыхъ, ей предоставлялось разрѣшать выдачу нуждающимся зерна на посѣвъ въ размѣрѣ не ниже $^1/_4$ и не болѣе $^1/_2$ количества, находящагося въ магазинахъ хлѣба. Во-вторыхъ, коммиссіи предоставлено было право расходовать, изъ продовольственнаго капитала, до 3000 рублей въ годъ на непредвидимыя надобности. Въ случаяхъ чрезвычайныхъ она могла расходовать до 15,000 рублей, донося о томъ министерству внутреннихъ дѣлъ. Въ случаѣ необходимости высшихъ, противъ указанныхъ, ссудъ изъ хлѣбныхъ магазиновъ и изъ продовольственнаго капитала свыше приведеннаго размѣра, коммиссія должна была представлять министерству.

Итакъ, коммиссія не принимала непосредственнаго участія ни въ завѣдываніи хлѣбными запасными магазинами, ни въ распредѣленіи пособій, ни въ назначеніи ихъ въ обыкновенныхъ размѣрахъ. По существу дѣла, эти предметы были ввѣрены завѣдыванію уѣздныхъ властей. Но организація послѣднихъ не удовлетворяла своему назначенію.

Въ уѣздахъ были образованы особыя присутствія, состоявшія, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, изъ исправника, городничаго, городского головы и гласныхъ отъ гильдій. Но не этому присутствію было ввѣрено ближайшее завѣдываніе продовольственною частью; въ немъ разсматривались, главнымъ образомъ, дѣла по установленію цѣнъ на хлѣбъ, фуражъ и другіе предметы. Лицами, завѣдывавшими продовольственною частью, были: уѣздный предводитель дворянства, попечители хлѣбныхъ магазиновъ, помѣщики и смотрители магазиновъ.

Но изъ всѣхъ указанныхъ лицъ ни одно, собственно говоря, не

завѣдывало продовольственною частью. На уѣзднаго предводителя эти обязанности были возложены въ числѣ многихъ другихъ и потому онъ не могъ посвятить имъ должнаго вниманія; обязанности попечителей не были опредѣлены самимъ закономъ; должность смотрителя была должностью только исполнительною. Наконецъ, дѣятельность всѣхъ этихъ лицъ была связана формами, не допускавшими ни собранія точныхъ свѣдѣній о нуждающихся, ни своевременной имъ помощи [1].

Уставъ народнаго продовольствія, подобно многимъ другимъ „уставамъ“, стоялъ, такъ сказать, особо отъ дѣйствительныхъ условій жизни и не могъ имѣть практическаго значенія. Но серьезной заботы о народномъ продовольствіи и не могло возникнуть въ періодъ существованія разнообразныхъ видовъ крѣпостного права. Въ эту эпоху дѣйствительное попеченіе о крестьянахъ лежало на тѣхъ, кто ими владѣлъ: на помѣщикахъ, на вѣдомствахъ удѣльномъ и государственныхъ имуществъ. Но съ отмѣною крѣпостного права и при постепенномъ сліяніи всѣхъ крестьянъ въ одно сословіе сельскихъ обывателей, явилась необходимость рѣшить вопросъ о томъ, на кого должно быть на мѣстахъ возложено попеченіе о продовольственной части для того, чтобы эта часть получила больше единства и чтобы пособія оказывались дѣйствительными. О попыткахъ рѣшенія этого вопроса мы скажемъ ниже, при разсмотрѣніи земскихъ и крестьянскихъ установленій.

§ 85. Часть медицинская въ губерніяхъ не имѣла цѣлостнаго устройства; завѣдываніе дѣлами медицинской полиціи и судебно-медицинскими въ губерніи было сосредоточено въ рукахъ органа медицинскаго департамента министерства внутреннихъ дѣлъ — врачебной управы; въ уѣздахъ дѣла этого рода вѣдались уѣздными лѣкарями.

---

[1] Изъ свѣдѣній, доставленныхъ губернаторами въ коммиссію по преобразованію мѣстныхъ учрежденій въ 1859 году, видно, что вслѣдствіе сложности формъ и отчетности по управленію продовольственною частью, чуть не каждое дѣло должно было проходить 6 инстанцій. „Отъ этого ссуда, необходимая во-время, разрѣшается столь долго, что крестьянамъ, для избѣжанія недостатка въ хлѣбѣ, приходится прибѣгать къ другимъ способамъ“. Въ то же время, изъ данныхъ, имѣвшихся въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, обнаружилось, что два главныя средства обезпеченія продовольствія — хлѣбные магазины и продовольственный капиталъ — не достигали своей цѣли. Изъ хлѣбныхъ магазиновъ ссуды, при соблюденіи всѣхъ правилъ, не могли быть выданы во-время; а тамъ (и это было почти вездѣ), гдѣ правила не соблюдались, магазины содержались крайне неисправно. Денежныя ссуды производились въ самомъ ничтожномъ размѣрѣ (не свыше 3 р. на душу), отдавались въ распоряженіе помѣщиковъ, а потому никакой отчетности въ ихъ употребленіи не существовало.

Они же обязаны были подавать медицинскую помощь нуждающимся. Затѣмъ установленія для поданія медицинской помощи находились въ вѣдѣніи приказовъ общественнаго призрѣнія. Наконецъ, отдѣльныя вѣдомства — управленіе государственными имуществами и удѣловъ имѣли свою медицинскую часть.

Это сложное завѣдываніе медицинскою частью имѣло свои историческія основанія.

По Учрежденію о губерніяхъ, въ каждомъ уѣздѣ, для поданія медицинской помощи, были предназначены: докторъ, лѣкарь, два подлѣкаря и два ученика. При Павлѣ I число подлѣкарей сокращено до одного. Но Павломъ I, по докладу медицинской коммиссіи, въ 1797 году учреждены губернскія учрежденія для завѣдыванія медицинско-полицейскою частью, т.-е. врачебныя управы. Управы составлены изъ инспектора, оператора и акушера. Цѣль этого установленія опредѣлена слѣдующимъ образомъ: „Должность врачебной управы вообще, кромѣ той помощи, которую находящіеся въ ней чины обязаны подавать каждый по своему званію, не требуя за свой трудъ воздаянія, основывается на томъ, чтобы посредствомъ преподаваемыхъ правилъ и наставленія соблюдаемо было народное всей губерніи здравіе; равно и о сбереженіи скотоводства подаваемы были полезные совѣты“ [1]. Въ дальнѣйшихъ §§ содержатся обязанности управъ по медицинской полиціи и части судебно-медицинской. Въ томъ же году учреждены были должности повивальныхъ бабокъ [2], поставленныхъ подъ наблюденіе управы. Независимо отъ того, обязанность принимать мѣры противъ заразительныхъ болѣзней лежала на общей администраціи и спеціально на губернаторахъ. Такъ, въ 1797 г. имъ предписано было принимать мѣры противъ скотскихъ падежей [3].

Если завѣдываніе медицинскою полиціею и частью санитарною было возложено на врачебныя управы и на образованные впослѣдствіи комитеты народнаго здравія и оспенные, то организація медицинской помощи не сдѣлала дальнѣйшихъ успѣховъ въ связи съ собственно медицинскимъ управленіемъ. Видная роль въ дѣятельности этого рода принадлежала приказамъ общественнаго призрѣнія. Учрежденія эти, какъ мы увидимъ ниже, были призваны къ завѣдыванію собственно благотворительною частью въ губерніи, а потому ихъ дѣятельность касалась части врачебной лишь косвенно и имѣла особый характеръ. Тѣмъ не менѣе, за слабымъ

---

[1]) П. С. З. № 17743, § 4.
[2]) Тамъ же, № 17773.
[3]) Тамъ же, № 18168.

развитіемъ учрежденій медицинской помощи въ вѣдомствахъ спеціальныхъ, роль приказовъ являлась довольно вѣскою.

Въ вѣдѣніи и на попеченіи приказовъ состояли различныя лѣчебныя заведенія. Сюда относились, во-первыхъ, гражданскія больницы, имѣвшія своимъ назначеніемъ оказывать пособіе въ болѣзняхъ лицамъ обоего пола гражданскаго вѣдомства. Въ 1861 году такихъ больницъ въ вѣдомствѣ приказовъ состояло: полныхъ больницъ 519 и отдѣленій 5; общее число кроватей было 17,351. Во-вторыхъ, въ вѣдомствѣ приказовъ состояло 33 больницы для умалишенныхъ и 6 отдѣленій, съ общимъ числомъ кроватей 1,233. Наконецъ, на приказы возлагалась обязанность учреждать дома для неимущихъ неизлѣчимыхъ больныхъ. Но, по недостатку средствъ, эти установленія почти нигдѣ не учреждались. Въ 1861 году было два такихъ дома: одинъ въ Калугѣ (на 56 кров.) и одинъ въ Могилевѣ (на 16 кров.), кромѣ того, одно отдѣленіе въ Минскѣ (на 10 кров.).

Независимо отъ установленій для медицинской помощи, въ вѣдомствѣ приказовъ находились и учебныя заведенія, для приготовленія фельдшеровъ, т.-е. такъ называемыя фельдшерскія школы. По уставу общественнаго призрѣнія, ихъ предположено было учреждать при обширныхъ больницахъ вѣдомства приказовъ. Это постановленіе предопредѣлило слабое развитіе указанныхъ школъ. Въ дѣйствительности, по свѣдѣніямъ 1861 года, такія школы имѣлись въ пяти городахъ (Москвѣ, Казани, Харьковѣ, Кіевѣ и Одессѣ), причемъ, въ виду того, что означенныя школы были закрытыми заведеніями, число ихъ воспитанниковъ было весьма ограничено: именно, во всѣхъ пяти школахъ въ 1861 году былъ 231 ученикъ. Только въ 1861 году дозволено было допускать въ нихъ приходящихъ.

Итакъ, изъ всѣхъ видовъ дѣятельности приказовъ замѣтное значеніе имѣло учрежденіе и содержаніе больницъ. Абсолютное число ихъ было довольно велико — 519 и 5 отдѣленій. Но относительное значеніе ихъ было невелико. Оставляя даже въ сторонѣ порядокъ управленія больницами, признанный неудовлетворительнымъ, нельзя не остановиться прежде всего на томъ фактѣ, что больницы вѣдомства приказовъ учреждались исключительно въ городахъ. Слѣдовательно, сельское населеніе въ отношеніи медицинской помощи зависѣло отъ доброй воли помѣщиковъ и тѣхъ управленій, въ вѣдомствѣ коихъ состояли крестьяне разныхъ наименованій. Затѣмъ, какъ и слѣдовало ожидать, главное число кроватей сосредоточивалось въ большихъ городахъ. Наибольшія больницы были въ Одессѣ (500 кров.), Воронежѣ (400), Нижнемъ-Новгородѣ, Полтавѣ

и Симбирскѣ (по 300 кров.), въ двадцати другихъ больницахъ было отъ 100—200 кров., въ остальныхъ менѣе 100, причемъ въ нѣкоторыхъ городахъ число кроватей спускалось до 5 или 6.

Соединяя эти факты, мы получимъ слѣдующій итогъ условій медицинской части. Полицейско-медицинская и санитарная часть въ губерніяхъ вѣдалась установленіями, имѣвшими весьма мало отношенія къ мѣстному населенію, а на мѣстѣ она лежала главнымъ образомъ на обязанности полиціи, обремененной массою другихъ занятій. Но, не говоря уже о санитарной части, предполагающей извѣстную систему мѣръ, осуществляемыхъ довольно многочисленнымъ персоналомъ, средства медицинской помощи въ уѣздахъ были до крайности ограничены. Уѣздные медики, отвлекаемые своими сложными занятіями по части судебно-медицинской и другимъ оффиціальнымъ обязанностямъ, не могли удѣлять много времени на врачебную помощь; фельдшера существовали въ ограниченномъ количествѣ; повивальныхъ бабокъ почти не было. Эти скудные способы восполнялись очень слабо медиками частными, приглашаемыми богатыми помѣщиками, и медиками вѣдомства министерства государственныхъ имуществъ.

§ 86. Было бы излишне останавливаться на другихъ предметахъ мѣстнаго хозяйства. Управленія общественнымъ призрѣніемъ, путями сообщенія и т. д. представляли ту же картину. Общественное призрѣніе, ввѣренное особымъ приказамъ, можетъ быть и достигало извѣстной цѣли въ тѣсномъ кругѣ тѣхъ общественныхъ классовъ, среди которыхъ приказы фактически дѣйствовали. Именно, учрежденія общественнаго призрѣнія фактически распространялись на города, и то важнѣйшіе. Здѣсь устраивались различныя учрежденія: больницы, дома для умалишенныхъ, богадѣльни, инвалидные и сиротскіе дома и т. д. Но мы видѣли уже, что бо̀льшая часть средствъ приказовъ шла на больницы, коихъ въ 1861 г. было 519 и 5 отдѣленій. Общее же число всѣхъ заведеній, открытыхъ 55 приказами, было 785 и 34 отдѣленія. Слѣдовательно, число прочихъ заведеній, кромѣ больницъ, равнялось 266 съ 29 отдѣленіями. Изъ этого числа должно исключить дома для умалишенныхъ (съ отдѣленіями), такъ какъ они, по своему назначенію, должны быть причислены къ учрежденіямъ медицинской помощи. Сверхъ того, отсюда должно изъять 27 смирительныхъ и рабочихъ домовъ съ тремя отдѣленіями, какъ заведенія не совершенно „благотворительныя". Итакъ, для собственно общественнаго призрѣнія было учреждено сравнительно незначительное число заведеній, изъ коихъ богадѣленъ и инвалидныхъ домовъ 107 съ 7 отдѣленіями. Но послѣ освобожденія крестьянъ вопросъ

объ общественномъ или, точнѣе, народномъ призрѣніи пріобрѣталъ особенную важность. Въ періодъ крѣпостного права попеченіе о крестьянахъ, впавшихъ въ нищету и бѣдность, лежало на помѣщикахъ или на вѣдомствѣ государственныхъ имуществъ. Хотя съ освобожденіемъ крестьянъ попеченіе о бѣдныхъ и было возложено на сельскія общества, но трудно было ожидать, чтобы они выполняли эту задачу удовлетворительно безъ содѣйствія какого-либо высшаго органа.

Завѣдываніе путями сообщенія, сосредоточенное въ коммиссіи строительной и дорожной, давало неудовлетворительные результаты въ двоякомъ отношеніи (независимо отъ неудовлетворительнаго состоянія дорогъ). Во-первыхъ, вслѣдствіе прямой зависимости означенной коммиссіи отъ центральнаго управленія, работы, требовавшія денежныхъ расходовъ, производились внѣ всякаго контроля плательщиковъ; во-вторыхъ, работы, производившіяся на счетъ натуральной повинности, вслѣдствіе неустройства натуральной повинности вообще, тяжкимъ бременемъ ложились на сельское населеніе. Съ освобожденіемъ крестьянъ вопросъ объ облегченіи бремени натуральной повинности и лучшемъ контролѣ надъ употребленіемъ денежныхъ повинностей долженъ былъ обратить на себя вниманіе законодателя.

Сверхъ указанныхъ вопросовъ, крестьянская реформа возбуждала много другихъ, которымъ не было мѣста при существованіи крѣпостного права. Таковъ, прежде всего, былъ вопросъ о народномъ образованіи. Можно ли было оставить безъ просвѣщенія массу только что освобожденнаго народа, призываемаго къ гражданской жизни и къ мірскому самоуправленію?

Но этотъ вопросъ, конечно, не могъ получить движенія при помощи однихъ правительственныхъ средствъ, такъ какъ правительство не могло опредѣлить ни количество школъ, потребныхъ для каждой мѣстности, ни взять на себя ихъ содержаніе. Потребность въ общественномъ починѣ была очевидна.

Рядомъ съ вопросомъ о народномъ образованіи ставились и другіе, также вызванные отмѣною крѣпостного права. Новыя условія сельскаго хозяйства требовали и новыхъ формъ попеченія о земледѣліи и сельской промышленности; сознавалась потребность въ организаціи сельско-хозяйственнаго кредита, въ новыхъ мѣрахъ развитія мѣстной торговли, въ устройствѣ взаимнаго страхованія имуществъ и т. д. Словомъ, сознавалась необходимость вызвать на мѣстахъ къ жизни новое общество, предоставить ему рѣшеніе многихъ и многихъ задачъ, поставленныхъ на очередь крестьянскою реформою

и для которыхъ силы прежней администраціи оказались недостаточными.

Какъ организованы были общественныя силы, мы увидимъ ниже. Но если мы съ особеннымъ вниманіемъ остановились на прежнемъ порядкѣ завѣдыванія дѣлами мѣстнаго хозяйства и благосостоянія, то потому, что въ кругу этихъ вопросовъ (сверхъ вопроса о правосудіи) вращались реформы императора Александра II. Судебная и земская реформа—таковы важнѣйшіе акты покойнаго государя. Поэтому мы остановились на условіяхъ, вызвавшихъ земскую реформу, въ которой главнымъ образомъ выразились преобразовательныя стремленія императора.

Земскою реформою, конечно, не исчерпывается все совершенное въ области мѣстнаго управленія. Прошлое царствованіе не оставило ни одной области управленія не преобразованною въ томъ или другомъ смыслѣ и направленіи. Мы разсмотримъ эти преобразованія въ отдѣльности, въ связи съ изложеніемъ разныхъ мѣстныхъ учрежденій. Общее же значеніе пережитой нами эпохи преобразованій указано выше, во введеніи.

КНИГА ВТОРАЯ.

УЧРЕЖДЕНІЯ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЯ И ДВОРЯНСКІЯ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Административное дѣленіе Россіи и система мѣстныхъ установленій.

§ 87. Огромное пространство, занимаемое Россіею, при различіяхъ этнографическомъ, культурномъ и въ историческомъ прошломъ отдѣльныхъ мѣстностей имперіи, не можетъ быть управляемо при помощи однихъ и тѣхъ же учрежденій. Поддержаніе связи между весьма разнообразными частями громадной монархіи требуетъ большого искусства и осмотрительности. При помощи однихъ и тѣхъ же учрежденій и пріемовъ нельзя управлять туркменами и великороссами, бродячими инородцами въ Сибири и кавказскими племенами, коканцами и нѣмцами, Финляндіею и Польшею. Вслѣдствіе этого, въ составѣ имперіи различаются большія части, которыя, не являясь административными дѣленіями сами по себѣ, образуютъ особенные края, управляемые на различныхъ основаніяхъ. Именно, въ составѣ имперіи должно различать: 1) собственно Европейскую Россію, т.-е. то пространство, которое (за исключеніемъ трехъ Остзейскихъ провинцій и области Войска Донского) управляется на основаніи губернскаго Учрежденія Екатерины II и послѣдовавшихъ къ нему измѣненій; 2) В. К. Финляндское, имѣющее свое особенное не только мѣстное, но и государственное устройство, хотя эта страна нераздѣльно связана съ русскою имперіею; 3) Царство Польское, т.-е. часть имперіи, образованную изъ бывшаго герцогства Варшавскаго, въ 1815 г. присоединеннаго къ Россіи; 4) Кавказскій край,

представляющій много оттѣнковъ въ своемъ мѣстномъ управленіи; 5) Сибирь, управляемую на основаніи учрежденій, основаніе коимъ положено гр. Сперанскимъ; 6) Среднеазіатскія владѣнія Россіи.

Наше вниманіе должно быть обращено преимущественно на Европейскую Россію, такъ какъ это пространство населено русскимъ племенемъ и въ немъ дѣйствуютъ мѣстныя установленія, выработанныя его исторіею, очеркъ который мы представили выше. Поэтому мы остановимся прежде всего на административномъ дѣленіи Европейской Россіи. Но предварительно укажемъ значеніе административныхъ дѣленій вообще.

§ 88. Понятіе административной единицы, въ полномъ его объемѣ, опредѣляется слѣдующими двумя признаками: 1) она является округомъ, на пространствѣ котораго извѣстныя правительственныя установленія или лица, облеченныя правами правительственной власти, осуществляютъ общія государственныя задачи и заботятся о пользахъ и нуждахъ мѣстнаго населенія (поскольку имъ это предоставлено); 2) она является округомъ, имѣющимъ общественное значеніе въ качествѣ юридическаго лица, причемъ мѣстнымъ обществамъ, его образующимъ, предоставлено право непосредственно или чрезъ своихъ представителей завѣдывать мѣстными пользами и нуждами и выполнять извѣстныя административныя функціи, на нихъ возложенныя. Понятіе дѣйствительной административной единицы получается при наличности этихъ двухъ признаковъ.

Когда извѣстная единица является округомъ, созданнымъ для административныхъ цѣлей одного изъ вѣдомствъ, она является дѣленіемъ спеціальнымъ или добавочнымъ къ общему. Такъ, учебные или военные округи суть дѣленія спеціальныя; такъ, станы суть подраздѣленія уѣздовъ въ полицейскомъ отношеніи.

Точно также, когда единица создана для общественныхъ и по преимуществу хозяйственныхъ нуждъ, она не имѣетъ самостоятельнаго значенія въ ряду дѣленій страны. Такъ, сельское общество не образуетъ особаго подраздѣленія. Напротивъ, волости, созданныя для административно-судебнаго управленія крестьянами и имѣющія долю общественнаго значенія, образуютъ его.

Разсматриваемое съ этой точки зрѣнія, административное дѣленіе Россіи представляетъ четыре главныхъ единицы: губернію, уѣздъ, городъ и волость.

А. Губернія.

§ 89. Губернія есть общее названіе высшей изъ мѣстныхъ единицъ. Она есть пространство земли, въ предѣлахъ котораго

дѣйствуютъ власти, непосредственно подчиненныя центральному правительству и образующія кругъ, такъ называемыхъ, губернскихъ учрежденій, которымъ поручено завѣдываніе извѣстными общими дѣлами государственнаго управленія. Кругъ этихъ дѣлъ слагается (независимо отъ дѣлъ судебныхъ) изъ слѣдующихъ предметовъ:

1) Дѣла общаго благоустройства, безопасности и тишины; 2) дѣла государственнаго и мѣстнаго хозяйства, промышленности, продовольствія и народнаго здравія; 3) дѣла о повинностяхъ военно-служебной и земской; 4) дѣла по управленію казенными имѣніями и всякаго рода государственными имуществами; 5) дѣла по надзору за общественнымъ хозяйствомъ въ городахъ и селеніяхъ; 6) дѣла по контролю денежныхъ и матеріальныхъ оборотовъ мѣстныхъ установленій; 7) дѣла по содѣйствію всѣмъ другимъ управленіямъ въ исполненіи законовъ и понужденію всѣхъ подчиненныхъ мѣстъ и лицъ къ отправленію ихъ должностей [1]).

Осуществленіе этихъ задачъ возложено какъ на правительственныя, такъ и общественныя установленія, сословныя и всесословныя. Съ правительственной точки зрѣнія, губернія является высшею единицею по завѣдыванію частью полицейскою, финансовою и государственными имуществами. Съ сословной и общественной точки зрѣнія губернія представляется округомъ дворянскихъ обществъ и высшею единицею земскаго хозяйства.

Поэтому губернскими установленіями, какъ по буквѣ закона, такъ и по существу дѣла, являются: 1) губернаторъ; 2) губернское правленіе; 3) казенная палата; 4) управленіе государственныхъ имуществъ; 5) губернское по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе; 6) губернское по воинской повинности присутствіе; 7) губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе; 8) дворянское собраніе и губернскій предводитель дворянства; 9) губернскія земское собраніе и управа.

Нѣкоторыя губерніи соединяются въ генералъ-губернаторства. Историческое развитіе и значеніе этихъ учрежденій изложены ниже. Здѣсь мы ограничимся нѣкоторыми замѣчаніями. Во-первыхъ, мы имѣемъ въ виду генералъ-губернаторства постоянныя, а не временныя, учрежденныя, по указу 5 апрѣля 1879 года, для политическихъ цѣлей. Права постоянныхъ и временныхъ генералъ-губернаторовъ не совпадаютъ. Такъ, виленскому генералъ-губернатору не предоставлено полномочій, данныхъ указомъ 1879 года какъ временнымъ генералъ-губернаторамъ, такъ и тѣмъ изъ постоянныхъ, которымъ, по мѣстнымъ условіямъ, считалось необходимымъ ихъ предоставить. Во-вторыхъ, мы имѣемъ въ виду генералъ-губернаторства,

---

[1]) Св. Зак., т. II, изд. 1876, ст. 10.

учрежденныя въ губерніяхъ, управляемыхъ по общему учрежденію, слѣдовательно, генералъ-губернаторства въ Европейской Россіи. Такихъ генералъ-губернаторствъ въ настоящее время (не считая временнаго одесскаго) три: Московское, учрежденное для одной губерніи, Кіевское, обнимающее три [1]) губерніи (Кіевскую, Подольскую и Волынскую), и Виленское, также три (Виленскую, Ковенскую и Гродненскую). Но генералъ-губернаторства не суть дѣленія, имѣющія значеніе самостоятельное: они представляютъ совокупность губерній, соединенныхъ между собою единственно властью генералъ-губернатора и не имѣющихъ никакихъ общихъ установленій, кромѣ генералъ-губернатора и его канцеляріи.

§ 90. Равными съ губерніями „частями" или раздѣленіями имперіи признаются области и градоначальства. Послѣднія представляютъ дѣйствительное отличіе отъ губерній, такъ какъ они образуются изъ городовъ, административное начальство которыхъ пользуется правами губернской власти. Названіе же области не указываетъ на особенность въ юридическомъ положеніи части, обозначаемой этимъ именемъ. Правда, областями вообще называютъ части, управляемыя по особому учрежденію, тогда какъ мѣстности, управляемыя по учрежденію общему, называются губерніями. Такъ, нынѣшняя Бессарабская губернія называлась областью до введенія въ нее общихъ губернскихъ установленій. Такъ, область Войска Донского носитъ это названіе вслѣдствіе особенностей въ ея мѣстномъ управленіи. Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы губерніями непремѣнно назывались мѣстности, управляемыя по общему учрежденію. Напротивъ, нѣкоторыя мѣстности, носящія названія губерній, представляютъ важныя особенности въ своемъ управленіи; таковы губерніи Остзейскія.

Поэтому законъ не соединяетъ особенностей управленія съ названіемъ дѣленія: губерніи, области или градоначальства. „Каждая изъ сихъ частей имперіи", говоритъ ст. 2, „управляется или по общему учрежденію, или же по учрежденію особенному".

Части имперіи, управляемыя по общему учрежденію, суть тѣ, на которыя распространено дѣйствіе Учрежденія о губерніяхъ Екатерины II со всѣми послѣдовавшими въ немъ измѣненіями. Въ настоящее время губерніями, управляемыми по общему учрежденію, признаются 46 губерній Европейской Россіи изъ 50, составляющихъ эту часть имперіи. Поэтому лишь 4 мѣстности управляются по особеннымъ учрежденіямъ: — три Остзейскія губерніи и область

[1]) Временно къ нему присоединена Черниговская губ.

Войска Донского. Но въ настоящее время выраженіе „управляются по общему учрежденію“ должно принимать съ нѣкоторыми ограниченіями. До преобразованій императора Александра II губерніями, управляемыми по общему учрежденію, назывались тѣ, въ коихъ дѣйствовали разсмотрѣнныя въ историческомъ очеркѣ установленія правительственныя и сословныя. Но реформы Александра II провели рѣзкую черту различія между губерніями, прежде однородными въ своемъ управленіи. По соображеніямъ политическимъ и общественнымъ, реформы земская, судебная и городская не были примѣнены въ полномъ объемѣ и одинаково ко всѣмъ губерніямъ. Наибольшее примѣненіе получила реформа городская, которая, съ нѣкоторыми измѣненіями въ частностяхъ, примѣнена почти повсемѣстно. Но наиболѣе рѣзкая черта различія проведена между губерніями степенью примѣненія земскихъ учрежденій. Губерніи, въ коихъ введены земскія установленія, и тѣ, въ коихъ они не введены, представляютъ столь различныя условія въ своемъ управленіи, что цѣлыя части прежняго законодательства могутъ считаться отмѣненными въ губерніяхъ съ земскими учрежденіями и дѣйствующими въ прочихъ. Изъ 46 губерній земскія установленія введены въ 34; они не введены въ 9 западныхъ губерніяхъ: Виленской, Ковенской и Гродненской, Витебской, Могилевской и Минской, Кіевской, Подольской и Волынской; также въ трехъ сѣверныхъ и восточныхъ: Архангельской, Астраханской и Оренбургской. Судебныя учрежденія также приведены въ дѣйствіе не одинаково. Есть мѣстности, въ коихъ они вовсе не введены, есть другія, въ коихъ они введены не вполнѣ (одни мировыя учрежденія) или съ значительными измѣненіями. Къ этому должно прибавить, что въ 9 западныхъ губерніяхъ пріостановлены дворянскіе выборы, что также видоизмѣняетъ условія мѣстнаго управленія.

§ 91. Дѣленіе имперіи на губерніи и области представляется, какъ мы видѣли, искусственнымъ, механическимъ. Немногія изъ нихъ имѣютъ историческое происхожденіе и значеніе: таковы губерніи Остзейскія и область Войска Донского. Прочія составились путемъ приписки къ данному административному центру извѣстнаго числа уѣздовъ, причемъ основаніемъ для приписки принято число душъ въ нормѣ, положенной для губерніи. Первоначально Екатерина II создала 40 губерній. Число это, послѣ изданія Учрежденія о губерніяхъ, увеличилось пріобрѣтеніями отъ польскаго королевства, завоеваніемъ нѣкоторыхъ мѣстностей отъ Турціи и подраздѣленіемъ прежнихъ губерній на новыя. Императоръ Павелъ I сократилъ число губерній; Александръ I возвратился къ екатерининской нормѣ. Съ тѣхъ поръ

количество губерній возрастаетъ, какъ вслѣдствіе новыхъ территоріальныхъ пріобрѣтеній, такъ и дѣленія существующихъ губерній на новыя. Такъ, при императорѣ Николаѣ I Оренбургская губернія была раздѣлена на двѣ: Оренбургскую и Самарскую; въ 1865 г. остатокъ Оренбургской губерніи былъ раздѣленъ на двѣ части: губерніи Оренбургскую и Уфимскую.

Несмотря на предпринимавшееся въ разное время подраздѣленіе нашихъ губерній, онѣ все еще несравненно больше соотвѣтствующихъ административныхъ единицъ въ другихъ государствахъ, напримѣръ, англійскихъ графствъ и французскихъ департаментовъ. Во Франціи департаментъ имѣетъ до 400,000 жителей; на англійское графство приходится до 450,000. Въ Европейской Россіи на губернію приходится среднимъ числомъ свыше 1.500,000, такъ какъ 75 милліоновъ народонаселенія Европейской Россіи распредѣлено по 50 губерніямъ. Но дѣйствительное распредѣленіе числа жителей и пропорціональное отношеніе населенія губерній къ ихъ пространству крайне неравномѣрно.

Территорія Европейской Россіи распредѣлена между губерніями слѣдующимъ образомъ. Одна губернія (Архангельская) имѣетъ болѣе 10 т. кв. м.; одна—болѣе 7 т.; одна—болѣе 5 т.; одна — болѣе 4 и одна болѣе 3 т.; 6 губерній имѣютъ болѣе 2 т.; 12 — болѣе 1000; 23 — отъ 700 до 1000; 2 — менѣе 500 кв. м. Абсолютное число народонаселенія въ каждой изъ этихъ губерній представляется въ слѣдующемъ видѣ: 3 губерніи (Архангельская, Олонецкая и Эстляндская) имѣютъ менѣе 500 т. жителей: 6 — менѣе 1 милліона; 30—отъ 1—2 милліоновъ; 11—свыше 2 милліоновъ. Но % отношеніе народонаселенія къ пространству каждой губерніи (въ квадратныхъ миляхъ) слѣдующее. Въ Архангельской губерніи на кв. милю приходится менѣе 30, въ Астраханской и Вологодской — менѣе 200; въ 11 губерніяхъ — менѣе 1000; въ 26—отъ 1 до 2 тысячъ; въ 9—отъ 2—3 и въ одной (Московской) болѣе 3 тысячъ [1]).

Б. Уѣзды, города и волости.

§ 92. Уѣздъ есть подраздѣленіе губерніи; въ области ему соотвѣтствуютъ округи; 50 указанныхъ выше дѣленій (49 губ. и 1 область)

[1]) Выражая это отношеніе примѣнительно къ километрамъ, мы получимъ наименьшій % населенія на кв. килом. въ 0,4 (губ. Архангельская) и наивысшій въ 58 (губ. Московская). Во Франціи низшій % населенія—20 (деп. нижнихъ Альпъ), а наивысшій (не принимая въ разсчетъ Сенскаго деп. съ Парижемъ)—267 (Сѣверный деп.).

заключаютъ въ себѣ 489 уѣздовъ, распредѣленіе коихъ по губерніямъ представляется въ слѣдующемъ видѣ:

					Всего.
1	губ.	(Эстляндская) имѣетъ		4 уѣзда	4
4	„	(Астраханская, Курляндская, Лифляндская и Оренбургская)	по	5 уѣздовъ	20
2	„	(Уфимская и Херсонская)	„	6 „	12
6	„	(Архангельская, Бессарабская, Виленская, Ковенская, Олонецкая и Самарская)	„	7 „	42
5	„	(Обл. В. Донского, Екатеринославская, Псковская, Симбирская и Таврическая)	„	8 „	40
3	„	(С.-Петербургская, съ кроншт. губ—вомъ, Гродненская и Минская)	„	9 „	27
4	„	(Вологодская, Саратовская, Ярославская и Пензенская)	„	10 „	40
7	„	(Витебская, Вятская, Калужская, Могилевская, Нижегородская, Новгородская и Харьковская)	„	11 „	77
13	„	(Волынская, Воронежская, Казанская, Кіевская, Костромская, Орловская, Пермская, Подольская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская и Тульская)	„	12 „	156
2	„	(Владимірская и Московская)	„	13 „	26
3	„	(Курская, Полтавская и Черниговская)	„	15 „	45
				Итого	489

Уѣздъ въ настоящее время, особенно въ мѣстностяхъ, гдѣ введены земскія установленія, имѣетъ двоякое значеніе. Какъ единица правительственная, онъ является: 1) полицейскимъ округомъ, власти котораго непосредственно подчинены губернатору и губернскому правленію; 2) округомъ финансоваго управленія, въ которомъ (округѣ) казенная палата имѣетъ свой органъ — уѣздное казначейство; 3) округомъ, имѣющимъ свои установленія по отбыванію воинской повинности (уѣздное по воинской повинности присутствіе), по надзору за крестьянскими установленіями (уѣздное по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе) и за начальными народными училищами (уѣздный училищный совѣтъ). Эти установленія дѣйствуютъ подъ надзоромъ и апелляціею соотвѣтствующихъ губернскихъ установ-

вленій. Какъ единица общественная, уѣздъ есть самостоятельный округъ земскаго хозяйства, имѣющій для этой цѣли свои органы: уѣздное земское собраніе и уѣздную земскую управу. Наконецъ, уѣздъ есть самостоятельный округъ по дѣламъ мировой юстиціи, такъ какъ рѣшенія съѣзда мировыхъ судей признаются окончательными и подлежатъ обжалованію только въ кассаціонномъ порядкѣ.

Для цѣлей полицейскихъ уѣздъ подраздѣляется на станы, находящіеся въ завѣдываніи становыхъ приставовъ; для цѣлей судебныхъ онъ подраздѣляется на участки, ввѣренные участковымъ мировымъ судьямъ.

§ 93. Города. Петръ Великій и Екатерина II старались выдѣлить города въ особыя единицы управленія. По закону городъ признается дѣленіемъ, равнымъ съ уѣздомъ. „Каждая губернія", говоритъ ст. 5 т. II, „состоитъ изъ уѣздовъ и городовъ". Но до настоящаго времени городскія поселенія Россіи настолько еще слабо развиты, что для большинства въ такомъ особомъ отъ уѣзднаго управленіи не настоитъ надобности. Вообще города въ Россіи, при общемъ слабомъ развитіи, представляютъ весьма разнообразные оттѣнки. Дѣйствительно большими городами можно назвать только три: Петербургъ, Москву и Одессу. Остальные города имперіи, при введеніи городового положенія, имѣли слѣдующее населеніе:

Менѣе 1,000 жителей	74	города.
отъ 1,000 — 2,000 „	194	„
„ 2,000 — 5,000 „	199	„
„ 5,000 — 10,000 „	179	„
„ 10,000 — 15,000 „	55	„
„ 15,000 — 25,000 „	35	„
„ 25,000 — 50,000 „	27	„

Болѣе 50,000, кромѣ столицъ, 8 городовъ.

Отсюда понятно, что города русскіе не могутъ имѣть одинаковаго значенія въ мѣстной администраціи. Большинство, въ общемъ управленіи, не выдѣляется изъ уѣздовъ. Въ одномъ только смыслѣ каждый городъ представляетъ нѣкоторую самостоятельность: всѣ города, въ которыхъ введено новое городовое положеніе, пользуются самостоятельнымъ общественнымъ управленіемъ. Но затѣмъ, по закону 25 декабря 1862 года, большинство городовъ Европейской Россіи въ полицейскомъ отношеніи не выдѣляется изъ уѣзда, т.-е. подчиняется уѣздному полицейскому управленію. Въ отношеніи судебномъ, большинство городовъ входитъ въ составъ уѣзднаго мирового съѣзда. Наконецъ, почти всѣ города, не исключая губернскихъ, въ извѣст-

ныхъ отношеніяхъ подчиняются общему земскому управленію, имѣя право посылать отъ себя своихъ гласныхъ въ уѣздныя земскія собранія. Петербургу, Москвѣ и Одессѣ дана въ этомъ отношеніи самостоятельность. Городскимъ учрежденіямъ этихъ трехъ городовъ присвоены права уѣздныхъ земскихъ учрежденій, городской думѣ— права уѣзднаго земскаго собранія, городской управѣ—уѣздной земской управы.

Немногіе изъ городовъ имперіи составляютъ особыя административныя единицы въ отношеніи общаго управленія. Сюда относятся портовые города, имѣющіе особое значеніе для администраціи флота и отчасти для цѣлей торговыхъ. Кронштадтъ и Николаевъ, въ виду такого значенія, состоятъ подъ начальствомъ особыхъ военныхъ губернаторовъ. Важный городъ приморской области (Владивостокъ) имѣетъ также военнаго губернатора, особаго отъ военнаго губернатора Приморской области, командующаго и мѣстными войсками.

Наконецъ, нѣкоторые города имѣютъ свои, такъ называемыя, градоначальства. Таковы градоначальства: 1) Керчь-Еникальское; 2) Одесское; 3) Таганрогское, и 4) Севастопольское.

§ 94. Волости. Уѣзды и города являются общими для всѣхъ сословій дѣленіями. Напротивъ, волости суть дѣленія, имѣющія значеніе для одного сословія—крестьянскаго. Волость образуется изъ нѣсколькихъ сельскихъ обществъ (за исключеніемъ того случая, когда, по ст. 45 Полож. о крест. 1861 г., значительное селеніе можетъ образовать самостоятельную волость). Сельскія общества, въ свою очередь, составляются изъ крестьянъ, соединенныхъ общностью земельнаго надѣла по уставной грамотѣ или владѣнной записи. Относительное значеніе этихъ двухъ единицъ, т.-е. сельскаго общества и волости, опредѣляется ст. 17 Полож. о крест. 1861 г.:

„Вышедшіе изъ крѣпостной зависимости крестьяне составляютъ по дѣламъ хозяйственнымъ сельскія общества, а для ближайшаго управленія и суда соединяются въ волости“.

„Въ каждомъ сельскомъ обществѣ и въ каждой волости завѣдываніе общественными дѣлами предоставлено міру и его избраннымъ на основаніяхъ, въ семъ положеніи изложенныхъ“.

Эти начала закономъ 24 ноября 1866 года распространены и на бывшихъ государственныхъ крестьянъ. Именно, по ст. 5 этого положенія „въ селеніяхъ государственныхъ крестьянъ, состоявшихъ въ вѣдѣніи управленія государственныхъ имуществъ, образованы сельскія общества и волости и общественное ихъ управленіе, на основаніи постановленій, изложенныхъ въ ст. 40—147 общаго полож. о крестьянахъ“.

Отсюда видно, почему законъ (т. II, ст. 6) признаетъ административнымъ подраздѣленіемъ уѣзда именно волость. Она установлена для ближайшаго управленія крестьянами и суда надъ ними. Смыслъ ст. 6 въ этомъ отношеніи ясенъ: „Въ уѣздахъ селенія крестьянъ и прочихъ сельскихъ обывателей соединяются въ волости". Тѣмъ не менѣе, нельзя признать, чтобы сельскія общества были только хозяйственными единицами. Мы увидимъ въ своемъ мѣстѣ, что на обязанности сельскаго схода лежатъ разныя административныя обязанности; въ еще большей степени возлагаются онѣ на сельскаго старосту.

Поэтому, при исчисленіи крестьянскихъ властей, законъ не ограничивается властями волостными; онъ упоминаетъ и о сельскихъ. „Волостныя и сельскія власти", говоритъ ст. 16 т. II, „суть: Волостной сходъ; Волостной старшина; Волостное правленіе; Волостной судъ; Сельскій сходъ; Сельскій староста".

Но компетенція тѣхъ и другихъ властей ограничивается предѣлами общества или обществъ, изъ коихъ составлена волость [1]). Слѣдовательно, на прочихъ лицъ распространяется власть общихъ уѣздныхъ установленій.

В. Административное дѣленіе прочихъ краевъ.

§ 95. Владѣнія Россіи, не входящія въ составъ ея европейской территоріи въ собственномъ смыслѣ, могутъ быть раздѣлены на двѣ категоріи. Одни изъ нихъ находятся въ Европѣ, другія въ Азіи. Къ первымъ относится Царство Польское и В. Кн. Финляндское; ко вторымъ—Кавказскій и Закавказскій край, Сибирь и Среднеазіатскія владѣнія. Административное дѣленіе каждаго изъ этихъ краевъ представляетъ свои особенности.

I. Царство Польское образовалось, какъ мы видѣли, изъ земель бывшаго герцогства Варшавскаго, присоединеннаго въ 1815 году къ составу русской имперіи. До 1830 года оно имѣло свое особое государственное устройство, дарованное царству императоромъ Александромъ I. Но революція 1830 года имѣла своимъ послѣдствіемъ отмѣну политическихъ учрежденій царства; оно сохранило только особое управленіе въ силу органическаго статута 1832 года. Царство образовало особое намѣстничество, въ коемъ высшая власть была сосредоточена въ рукахъ намѣстника и правительственнаго совѣта. Для разсмотрѣнія дѣлъ законодательныхъ былъ оставленъ особый государ-

---

[1]) Ср. Особ. прилож. къ т. IX Св. Зак., I, общее полож. о крест., ст. 60, 61, 64, 82, 83, 96, 97 и 101.

ственный совѣтъ, впослѣдствіи уничтоженный и замѣненный департаментомъ дѣлъ царства Польскаго въ составѣ общаго государственнаго совѣта. Въ административномъ дѣленіи также произошли перемѣны. До 1832 г. царство Польское сохраняло свои старинныя дѣленія на воеводства; послѣ того оно было раздѣлено на 5 губерній съ 39 уѣздами.

Съ 1861 года императоръ Александръ II сдѣлалъ нѣсколько попытокъ преобразовать управленіе царствомъ на началахъ большей автономіи (постановленіе государственнаго совѣта, выборные губернскіе и уѣздные совѣты и т. д.). Возстаніе 1863 года имѣло своимъ послѣдствіемъ централизацію управленія. Отдѣльныя учрежденія царства по части финансовой и другимъ упразднены и подчинены соотвѣтствующимъ министерствамъ. Для цѣлей же мѣстной администраціи изъ царства образовано особое генералъ-губернаторство, раздѣленное въ настоящее время на 10 губерній [1]) съ 85 уѣздами [2]).

II. В. Кн. Финляндское присоединено къ Россіи по Фридрихсгамскому миру 1809 года; впослѣдствіи императоръ Александръ I присоединилъ къ княжеству старинную русскую губернію—Выборгскую. Великое княжество имѣетъ не только свое особое мѣстное управленіе (подобно Остзейскимъ губерніямъ), но и особое политическое устройство, основанное на началахъ старинной шведской конституціи (1772 года). Административное его дѣленіе представляетъ нѣкоторую особенность, не встрѣчающуюся въ другихъ областяхъ имперіи. Княжество раздѣляется, во-первыхъ, на 8 губерній [3]), на шведскомъ языкѣ называемыхъ län. Губернія подраздѣляется на округи или уѣзды (härader) и города, составляющіе здѣсь самостоятельныя административно-общественныя единицы. Число тѣхъ и другихъ различно въ отдѣльныхъ губерніяхъ. Всего въ Финляндіи 49 уѣздовъ и 33 города. Это общее число распредѣляется по губерніямъ слѣдующимъ образомъ: въ Або-Бьернеборгской губ. 9 уѣздовъ и 6 городовъ, въ Вазаской 6 уѣздовъ и 7 городовъ, въ Выборгской 9 уѣздовъ и 5 городовъ, въ Куопіоской 6 уѣздовъ и 2 города, въ Нюландской 4 уѣзда и 5 городовъ, въ С.-Михельской 4 уѣзда и 3 города, въ Тавастгусской 5 уѣздовъ и 1 городъ, въ Улеаборгской 6 уѣздовъ и 5 городовъ.

---

[1]) Варшавская, Калишская, Кѣлецкая, Ломжинская, Люблинская, Петроковская, Плоцкая, Радомская, Сувалкская и Сѣдлецкая.

[2]) Именно: въ Варшавской губ. 13 уѣздовъ, въ Калишской 8, въ Кѣлецкой 7, въ Ломжинской 8, въ Петроковской 8, въ Плоцкой 8, въ Сувалкской 7, въ Радомской 7, въ Сѣдлецкой 9, въ Люблинской 10.

[3]) Або-Бьернеборгскую, Вазаскую, Выборгскую, Куопіоскую, Нюландскую, С.-Михельскую, Тавастгусскую и Улеаборгскую.

III. Сибирь, административное устройство которой, въ нынѣшнемъ его видѣ, выработано графомъ Сперанскимъ, въ отношеніи дѣленія своего распадалась на двѣ части: западную и восточную, составлявшія, до 1882 года, два генералъ-губернаторства. Это дѣленіе соотвѣтствовало и географическимъ условіямъ страны. Огромная область Сибири раздѣляется водораздѣломъ бассейновъ Оби и Енисея на двѣ части, различныя по строенію и качествамъ почвы, по флорѣ и фаунѣ. Сперанскій справедливо замѣтилъ, что въ Сибири собственно двѣ Сибири, мало въ чемъ между собою сходныя. Два генералъ-губернаторства должны были соотвѣтствовать этимъ двумъ различнымъ частямъ. Въ составъ генералъ-губернаторства восточной Сибири входятъ двѣ губерніи—Иркутская и Енисейская—и четыре области: Якутская, Забайкальская, Амурская и Приморская. Генералъ-губернаторство западной Сибири составлялось изъ губерній Тобольской и Томской и изъ двухъ Киргизскихъ областей — Семипалатинской и Акмолинской (гл. гор. Омскъ), расположенныхъ по теченію рѣки Иртыша. Главное управленіе генералъ-губернаторствомъ помѣщалось въ г. Омскѣ. Въ 1881 году должность акмолинскаго военнаго губернатора была переименована въ должность акмолинскаго губернатора [1]). Затѣмъ въ 1882 году послѣдовало упраздненіе западно-сибирскаго генералъ-губернаторства [2]).

Сущность этой перемѣны состоитъ въ слѣдующемъ. Съ упраздненіемъ ген.-губ. западной Сибири, губерніи Тобольская и Томская подчинены министерствамъ безъ измѣненій, однако, существующаго въ нихъ мѣстнаго устройства. Изъ областей Семипалатинской и Акмолинской, съ присоединеніемъ къ нимъ области Семирѣченской (отъ туркестанскаго генералъ-губернаторства), образовано особое степное генералъ-губернаторство, управленіе коимъ сосредоточено въ Омскѣ.

IV. Среднеазіатскія владѣнія Россіи, въ отношеніи своего административнаго дѣленія и завѣдыванія представляютъ большое разнообразіе. Изъ нѣкоторыхъ частей ихъ образовано туркестанское генералъ-губернаторство. Оно (за присоединеніемъ Семирѣченской области къ степному ген.-губ.) состоитъ изъ областей Сыръ-Дарьинской (Ташкентъ) съ округомъ Зарявшанскимъ, Ферганской (Коканъ) и отдѣла Аму-Дарьинскаго. Затѣмъ къ среднеазіатскимъ владѣніямъ причисляются: 1) области Семипалатинская и Акмолинская, вошедшія въ составъ степного генералъ-губернаторства, 2) области Уральская и Тургайская, прежде входившія въ составъ оренбургскаго генералъ-

---

[1]) Собр. узак. 1881 г., ст. 668.
[2]) Собр. узак. 1882 г., ст. 313.

губернаторства, нынѣ упраздненнаго, и 3) отдѣлъ Закаспійскій, подчиненный кавказскому управленію.

V. Кавказскій край, до 1881 года составлявшій намѣстничество (единственное послѣ упраздненія намѣстничества въ царствѣ Польскомъ), въ настоящее время ожидаетъ коренныхъ преобразованій. Упраздненіе кавказскаго комитета [1]) и должности намѣстника показало, что правительство намѣрено нѣсколько сгладить особенность того положенія, въ которомъ находился этотъ край относительно имперіи. Затѣмъ, въ 1882 году положено сохранить нынѣ дѣйствующее гражданское управленіе на Кавказѣ временно, до предстоящаго, съ 1 января 1883 года, преобразованія этого управленія, начала котораго поручено выработать особой коммиссіи, образованной въ г. Тифлисѣ. Вѣроятно, предполагаемое преобразованіе коснется и административнаго дѣленія края. Послѣдній, съ 1878 года, увеличился областями Карской и Батумской и представляетъ слѣдующее дѣленіе: 1) губернію Ставропольскую; 2) губерніи: Тифлисскую, Кутаисскую, Эриванскую, Елисаветпольскую и Бакинскую; 3) области: Кубанскую, Терскую, Дагестанскую (съ дербентскимъ градоначальствомъ), Карскую и Батумскую; 4) округи: Закатальскій и Черноморскій; 5) военные отдѣлы: Сухумскій и Закаспійскій. Изъ этихъ дѣленій три, а именно: Ставропольская губернія и области Кубанская и Терская, образуютъ Сѣверный Кавказъ, а прочія губерніи и области—Закавказскій край.

Г. Специальное дѣленіе Россіи.

§ 96. Специальныя дѣленія страны установляются для отдѣльныхъ предметовъ управленія, не входящихъ непосредственно въ кругъ общихъ предметовъ губернской и уѣздной администраціи. Отличительный признакъ специальнаго дѣленія состоитъ въ томъ, что каждое такое дѣленіе является округомъ, въ предѣлахъ котораго дѣйствуютъ органы одного изъ центральныхъ вѣдомствъ, для цѣлей коего они установлены. Во-вторыхъ, означенныя дѣленія подчинены главному мѣстному начальству, которое является посредствующею инстанціею между центральнымъ вѣдомствомъ и мѣстными его органами. Поэтому означенныя дѣленія обнимаютъ обыкновенно нѣсколько губерній, иногда цѣлые края. Въ-третьихъ, принимая во вниманіе, что специальныя дѣленія служатъ цѣлямъ отдѣльныхъ центральныхъ управленій, завѣдующихъ своимъ предме-

[1]) Собр. узак., 1882 г., ст. 67.

томъ на всемъ пространствѣ имперіи, каждый родъ спеціальныхъ дѣленій распространяется на все государство, безъ различія мѣстностей, управляемыхъ по общему и особеннымъ учрежденіямъ.

Такими спеціальными дѣленіями являются:

I. Дѣленіе имперіи въ судебномъ отношеніи, на основаніи судебныхъ уставовъ 1864 года. До судебной реформы, судебныя установленія входили въ составъ общихъ губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій; ихъ пространственная компетенція совпадала съ границами губерній и уѣздовъ. По судебнымъ уставамъ 1864 года, планъ судебныхъ инстанцій представляется въ слѣдующемъ видѣ. Верховный надзоръ за отправленіемъ правосудія принадлежитъ кассаціоннымъ департаментамъ сената. Высшею апелляціонною инстанціею являются судебныя палаты, компетенція коихъ простирается на нѣсколько губерній; окружные суды установлены для нѣсколькихъ уѣздовъ. Изъ этого плана видно, что уставы 1864 г. создали для судебной части спеціальное дѣленіе, не совпадающее съ губернскимъ. Между тѣмъ, бывшее II отдѣленіе Собств. Е. И. В. канцеляріи, при изданіи т. II Св. зак., изд. 1876 г., отступило отъ этой мысли уставовъ и включило новыя судебныя установленія въ кругъ губернскихъ. Но это привело къ великимъ несообразностямъ. Такъ, судебныя палаты включены въ кругъ губернскихъ учрежденій наравнѣ съ подчиненными имъ окружными судами и старшими нотаріусами; прокуроръ судебной палаты объявленъ губернскою властью наравнѣ съ прокурорами окружныхъ судовъ, и т. д. Поэтому мы не видимъ основанія отступать отъ взгляда судебныхъ уставовъ и относимъ судебное дѣленіе къ спеціальнымъ. Въ настоящее время мѣстности, въ коихъ открыты новыя судебныя установленія, образуютъ девять округовъ, подвѣдомственныхъ судебнымъ палатамъ. Они суть: С.-Петербургскій [1]), Московскій [2]), Харьковскій [3]), Одесскій [4]), Кіевскій [5]), Казанскій [6]), Саратовскій [7]), Варшавскій [8]) и Тифлисскій [9]).

---

[1]) Окружные суды: С.-Петербургскій, Новгородскій, Череповецкій, Псковскій и Великолуцкій—всего 5.

[2]) Окружные суды: Московскій, Владимірскій, Калужскій, Нижегородскій, Рязанскій, Тверской, Кашинскій, Ржевскій, Тульскій, Ярославскій, Рыбинскій, Костромской и Вологодскій—всего 13.

[3]) Окружные суды: Харьковскій, Изюмскій, Сумской, Курскій, Орловскій, Елецкій, Воронежскій, Острогорскій, Полтавскій, Лубенскій, Новочеркасскій, Усть-Медвѣдицкій—всего 12.

[4]) Окружные суды: Одесскій, Херсонскій, Екатеринославскій, Таганрогскій, Симферопольскій, Кишиневскій, Елисаветградскій и Каменецъ-Подольскій—всего 8.

[5]) Окружные суды: Кіевскій, Уманскій, Житомірскій, Луцкій, Черниговскій, Нѣжинскій и Стародубскій—всего 7.

[6]) Окружные суды: Казанскій, Самарскій, Симбирскій, Вятскій, Сарапульскій, Екатеринбургскій и Пермскій—всего 7.

II. Въ отношеніи военнаго управленія, вся имперія раздѣлена на округи, коихъ въ настоящее время, послѣ упраздненія Оренбургскаго округа, 13. Назначеніе военно-окружныхъ управленій, организованныхъ по плану бывшаго военнаго министра, графа Милютина — установить на мѣстахъ фактическій контроль надъ войсками и ближайшее завѣдываніе по военно-хозяйственнымъ операціямъ. Поэтому военно-окружныя управленія имѣютъ довольно сложную организацію. Во главѣ управленія поставленъ командующій войсками, которому подчинены всѣ войска, находящіяся въ округѣ, а равно всѣ мѣстные чины и учрежденія военнаго вѣдомства. Затѣмъ, окружныя учрежденія, дѣйствующія подъ главнымъ начальствомъ командующаго войсками, устроены соотвѣтственно различнымъ отдѣламъ военнаго министерства. Два учрежденія, ближайшимъ образомъ, раздѣляютъ съ командующимъ войсками труды по общему управленію округомъ: 1) военно-окружной совѣтъ — высшее въ округѣ установленіе по дѣламъ хозяйственнымъ, и 2) окружной штабъ, на коемъ лежитъ дѣлопроизводство по управленію войсками въ отношеніи частей строевой, инспекторской и хозяйственной. Прочія установленія завѣдуютъ отдѣльными предметами военно-окружного управленія, соотвѣтственно подобнымъ учрежденіямъ при военномъ министерствѣ. Таковы: 1) окружное интендантское управленіе; 2) окружное артиллерійское управленіе; 3) окружное инженерное управленіе; 4) окружное военно-медицинское управленіе; 5) окружной инспекторъ госпиталей; 6) военно-окружной судъ съ состоящими при немъ лицами прокурорскаго надзора.

III. Округи учебные. Министерство народнаго просвѣщенія имѣетъ на мѣстахъ главныхъ своихъ представителей въ лицѣ попечителей учебныхъ округовъ. Попечителямъ подчиняются въ административномъ отношеніи гимназіи. Относительно университетовъ они поставлены въ качествѣ лицъ высшаго надзора. Должности попечителей учреждаются обыкновенно въ такихъ городахъ, гдѣ имѣются университеты. Это старое традиціонное начало, совпадающее съ временемъ учрежденія университетовъ при Александрѣ I. Именно, по уставу 1804 года, гимназіи и другія средне-учебныя заведенія были подчинены университетамъ, т.-е. университетскимъ совѣтамъ и ректорамъ, подъ общимъ надзоромъ учрежденной впослѣдствіи должности попечителя. Съ видоизмѣненіемъ должности попечителя прежнее дѣленіе на учебные округи осталось. Окружными городами избираются

---

[7]) Окружные суды: Саратовскій, Пензенскій и Тамбовскій—всего три.

[8]) Десять окружныхъ судовъ, по одному въ каждомъ губернскомъ городѣ царства.

[9]) Окружные суды: Тифлисскій, Кутаисскій, Елисаветпольскій, Бакинскій, Эриванскій, Ставропольскій, Владикавказскій и Екатеринодарскій—всего 8.

по общему правилу тѣ, въ которыхъ имѣется университетъ. Но начало это не можетъ быть строго проведено въ практикѣ, такъ какъ присутствіе представителя высшей администраціи учебнаго вѣдомства требуется и тамъ, гдѣ нѣтъ университетовъ. Въ настоящее время имѣется 11 учебныхъ округовъ, кромѣ Сибири и Туркестана, гдѣ не установлено должности попечителя.

Въ 8 округахъ центрами являются города университетскіе. Таковы округа: 1) С.-Петербургскій [1]), 2) Дерптскій [2]), 3) Московскій [3]), 4) Казанскій [4]), 5) Кіевскій [5]), 6) Харьковскій [6]), 7) Одесскій [7]) и 8) Варшавскій [8]).

Три округа имѣютъ своими центрами не университетскіе города, а именно: 1) Виленскій [9]), 2) Оренбургскій [10]) и 3) Кавказскій, обнимающій весь Кавказскій край. Въ Сибири и Туркестанѣ завѣдываніе учебнымъ дѣломъ ввѣрено главнымъ инспекторамъ училищъ.

IV. Спеціальное дѣленіе установлено также для цѣлей управленія государственными путями сообщеній, какъ сухопутными, такъ и водяными. Европейская Россія (безъ царства Польскаго и В. Кн. Финляндскаго) раздѣлена на 8 округовъ [11]). Мѣстопребываніе окружныхъ управленій назначено въ слѣдующихъ городахъ (согласно чему именуются и округи): С.-Петербургъ, Вытегра, Вышній-Волочекъ, Москва, Казань, Могилевъ, Ковно, Кіевъ. Округи подраздѣляются на дистанціи.

V. Церковное дѣленіе Россіи. Раздѣленіе имперіи для цѣлей церковной администраціи собственно совпадаетъ съ губернскимъ дѣленіемъ. По общему правилу, окончательно установленному императоромъ Павломъ, въ каждомъ губернскомъ городѣ полагается епи-

---

[1]) Въ составъ его входятъ губерніи: С.-Петербургская, Новгородская, Псковская, Олонецкая, Вологодская и Архангельская.

[2]) Губерніи: Эстляндская, Лифляндская и Курляндская.

[3]) Губерніи: Московская, Ярославская, Костромская, Тверская, Владимірская, Рязанская, Нижегородская, Орловская, Тульская, Калужская и Смоленская.

[4]) Губерніи: Казанская, Симбирская, Самарская, Саратовская, Астраханская и Вятская.

[5]) Губерніи: Кіевская, Черниговская, Волынская, Каменецъ-Подольская и Полтавская.

[6]) Губерніи: Харьковская, Воронежская, Курская, Пензенская, Тамбовская; область Войска Донскаго.

[7]) Губерніи: Херсонская, Екатеринославская, Таврическая и Бессарабская.

[8]) Всѣ губерніи Царства Польскаго.

[9]) Губерніи: Виленская, Ковенская, Гродненская, Витебская, Минская и Могилевская.

[10]) Губерніи: Пермская, Оренбургская и Уфимская; области: Уральская и Тургайская.

[11]) По штату, утвержденному г. министромъ путей сообщенія 9 мая 1881 г.

скопская каѳедра. Но начало это не могло быть вездѣ выдержано, потому что не повсемѣстно количество православныхъ церквей требуетъ присутствія высшей церковной администраціи въ каждомъ губернскомъ центрѣ. Вслѣдствіе этого нѣкоторыя губерніи соединены въ одну епархію. Сюда относится, напримѣръ, Литовская епархія, обнимающая три губерніи: Виленскую, Ковенскую и Гродненскую, епархія Варшавская—одна на всѣ губерніи царства Польскаго, Рижская—для Остзейскаго края и др. Всѣхъ епархій въ Россіи считается 58.

Д. Спеціальныя учрежденія въ губерніяхъ и уѣздахъ.

§ 97. Если для нѣкоторыхъ цѣлей управленія созданы спеціальныя дѣленія, обнимающія нѣсколько губерній, то по другимъ предметамъ центральныя установленія имѣютъ свои органы въ губерніяхъ и уѣздахъ. Пространство дѣйствія этихъ установленій совпадаетъ съ границами означенныхъ единицъ; но они не входятъ въ кругъ губернскихъ и уѣздныхъ властей. Отличительный признакъ этихъ установленій, по опредѣленію ст. 17 т. II ч. 1, изд. 1876 г., состоитъ въ томъ, что они „состоятъ въ прямой зависимости высшаго своего начальства“ (центральнаго или окружного). Но этотъ признакъ не можетъ быть примѣненъ ко всѣмъ подобнымъ установленіямъ. Нѣкоторыя изъ нихъ, какъ, напримѣръ, губернскіе распорядительные комитеты и комитеты статистическіе, состоятъ подъ предсѣдательствомъ губернатора и въ его вѣдѣніи; относительно другихъ (управленіе акцизными сборами) онъ облеченъ правомъ ревизіи; третьи составляютъ часть сословныхъ учрежденій, а потому не могутъ быть поставлены отъ нихъ особо. Таково дворянское депутатское собраніе. Оно есть установленіе по внутреннему управленію дворянскихъ обществъ, а послѣднія суть общества губернскія. Хотя они и подчинены сенату по департаменту герольдіи, но это подчиненіе не означаетъ установленія іерархической зависимости депутатскихъ собраній отъ департамента.

Второй отличительный признакъ этихъ особыхъ установленій, указываемый 17 статьею, состоитъ въ томъ, что „одни изъ сихъ установленій находятся во всѣхъ губерніяхъ, другія же только въ нѣкоторыхъ“. Итакъ, неповсемѣстность этихъ установленій, возможность учреждать ихъ въ однѣхъ губерніяхъ и не учреждать въ другихъ — отличаетъ ихъ, повидимому, отъ установленій, которыя причисляются къ кругу губернскихъ, а потому должны быть въ каждой губерніи.

Но и этотъ признакъ не имѣетъ безусловнаго значенія. Дѣйствительно, нѣкоторыя изъ особыхъ установленій могутъ быть учреждаемы только въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, по самому свойству дѣлъ, имъ поручаемыхъ. Таковы таможни и таможенныя заставы, учрежденіе которыхъ необходимо только въ пограничныхъ мѣстахъ; таковы удѣльныя конторы и управленія, учрежденныя въ мѣстностяхъ, въ коихъ находится достаточное число удѣльныхъ имѣній. Но отсутствіе или наличность другихъ „особыхъ" установленій въ губерніи опредѣляется не родомъ предоставляемыхъ имъ дѣлъ, но ихъ количествомъ, вслѣдствіе чего завѣдываніе опредѣленною частью въ нѣсколькихъ губерніяхъ, по соображеніямъ правительства, можетъ быть поручено одному и тому же установленію. Такъ, пензенская контрольная палата производитъ ревизію оборотовъ и по Самарской губерніи; кіевская контрольная палата ревизуетъ счеты и по Волынской губерніи. Но въ этомъ отношеніи контрольныя палаты не отличаются отъ управленій государственныхъ имуществъ, которыя также могутъ быть соединяемы въ одно для нѣсколькихъ губерній. Таковы смоленско-витебское и тульско-калужское управленія государственныхъ имуществъ.

Происхожденіе „особыхъ" установленій имѣетъ свое историческое основаніе. Учрежденіе о губерніяхъ опредѣлило кругъ общихъ губернскихъ властей, мало измѣненныхъ послѣдующими узаконеніями. Но число учрежденій, дѣйствующихъ на мѣстахъ, непрерывно увеличивалось подъ вліяніемъ двухъ причинъ. Во-первыхъ, разныя установленія создавались на мѣстахъ для цѣлей и удобства отдѣльныхъ центральныхъ управленій; во-вторыхъ (и это самое важное), съ развитіемъ законодательства по предметамъ мѣстнаго благоустройства и хозяйства, въ губерніяхъ создавались особенныя учрежденія большею частью смѣшаннаго, сословно-бюрократическаго характера, подъ именемъ коммиссій и комитетовъ, состоявшихъ подъ предсѣдательствомъ губернатора, но не введенныхъ въ кругъ общихъ губернскихъ установленій.

Характеръ такихъ особыхъ учрежденій выясняется лучше всего изъ ст. 25 т. II св. зак., изд. 1857 года, которая составлена еще до преобразованія нашего мѣстнаго управленія. Многочисленныя установленія, названныя въ этой статьѣ, могутъ быть подведены подъ три категоріи:

1) Сословное установленіе по дѣламъ дворянскихъ обществъ, т.-е. депутатское собраніе.

2) Установленія, являвшіяся органами центральнаго правительства или предназначенныя для спеціальныхъ цѣлей одного вѣдомства. Таковы мануфактурные комитеты (существовавшіе лишь въ нѣ-

которыхъ городахъ), таможни, горныя и соляныя правленія, межевыя конторы и т. д.

3) Установленія, предназначенныя для особенныхъ цѣлей народнаго здравія, мѣстнаго хозяйства и благоустройства. Таковы: врачебныя управы, губернскіе и уѣздные комитеты общественнаго здравія, губ. строительныя и дорожныя коммиссіи, губ. комитеты земскихъ повинностей и т. д.

§ 98. Принимая въ основаніе это историческое начало, мы можемъ принять слѣдующую классификацію „особыхъ“ установленій въ губерніи, названныхъ въ ст. 17 т. II:

1. Одни изъ этихъ установленій являются органами соотвѣтствующихъ центральныхъ вѣдомствъ и не имѣютъ опредѣленной связи съ прочими установленіями губерніи. Сюда относятся: 1) контрольныя палаты, какъ органъ государственнаго контроля; 2) управленіе акцизными сборами, какъ органъ министерства финансовъ по департаменту неокладныхъ сборовъ; 3) почтамты и почтовыя конторы; 4) таможни и таможенныя заставы; 5) горныя правленія; 6) удѣльныя конторы; 7) межевыя конторы; 8) комитеты торговли и мануфактуръ.

2. Второй разрядъ особыхъ установленій предназначенъ для цѣлей мѣстной администраціи и имѣетъ весьма различный составъ. Одни изъ нихъ, какъ статистическіе комитеты, находятся въ прямомъ вѣдѣніи губернатора, другія имѣютъ смѣшанный составъ и находятся подъ предсѣдательствомъ губернатора. Таковы коммиссіи народнаго продовольствія, губернскіе и уѣздные распорядительные комитеты, комитеты народнаго здравія и т. п. Къ этой же категоріи должно отнести смѣшанные по своему составу губернскіе и уѣздные училищные совѣты, образованные по положенію о начальныхъ народныхъ училищахъ 1874 г.

3. Постоянныя установленія и лица по управленію дѣлами дворянскихъ обществъ: губернскій и уѣздные предводители дворянства и дворянское депутатское собраніе.

Пространство дѣйствія учрежденій первой категоріи не совпадаетъ или можетъ не совпадать съ губернскимъ дѣленіемъ; установленія второй и третьей категоріи, по пространству ихъ дѣйствія, суть установленія губернскія или уѣздныя и должны быть разсматриваемы въ связи съ ними.

Е. Сравнительный очеркъ общихъ административныхъ дѣленій на Западѣ Европы.

§ 99. При сравненіи нашего административнаго дѣленія съ таковымъ же на Западѣ Европы должно имѣть въ виду, что во многихъ

государствахъ высшія изъ мѣстныхъ дѣленій, провинціи, сохранили историческій характеръ. Политическая и административная централизація не вездѣ пошла такъ далеко, чтобы стереть историческія воспоминанія и разрушить связи, созданныя общностью прошлой политической жизни.

Лучшимъ образчикомъ такихъ историческихъ провинцій, съ соотвѣтствующимъ этимъ историческимъ условіямъ мѣстнымъ управленіемъ, представляютъ провинціи Австро-Венгерской монархіи [1]. Но въ большинствѣ европейскихъ государствъ историческое дѣленіе уступило мѣсто искусственному.

Примѣромъ государства съ искусственнымъ подраздѣленіемъ территоріи является прежде всего Франція. До 1789 года территорія Французскаго королевства раздѣлялась на 40 губернаторствъ (gouvernements), изъ коихъ 8 назывались малыми (petits gouvernements), а 32 большими (grands gouvernements) или провинціями (provinces). Каждая изъ этихъ единицъ имѣла свое историческое прошлое, и внутреннее ихъ управленіе было устроено далеко не одинаково. Но декретомъ учредительнаго собранія, 22 декабря 1789 года, установлено нынѣшнее дѣленіе Франціи на департаменты, устранившее всякое воспоминаніе о провинціяхъ историческихъ. Французская система усвоена нѣкоторыми другими государствами латинской расы [2].

Общность историческаго прошлаго, безъ сомнѣнія, является могущественною связью для населенія мѣстности, равно какъ и важнымъ условіемъ его стремленія къ особности. Поэтому замѣна историческаго дѣленія искусственнымъ вездѣ являлась подспорьемъ политической централизаціи и средствомъ противодѣйствія сепаратизму. Революціонная Франція уничтожала старыя провинціи для довершенія дѣла централизаціи и уничтоженія послѣднихъ остатковъ феодальнаго строя. Въ 69 провинціяхъ Италіи должны были исчезнуть воспоминанія о прежнемъ королевствѣ обѣихъ Сицилій, о папской области, о Тосканѣ и Моденѣ. Испанія выработала свое

---

[1]) Австрійскую часть имперіи составляютъ: 1) Нижняя Австрія; 2) Верхн. Австрія; 3) Зальцбургъ; 4) Штирія; 5) Каринтія; 6) Крайна; 7) Горитцъ и Градишка, Истрія и Тріестъ (береговыя земли); 8) Тироль и Форарльбергъ; 9) Богемія; 10) Моравія; 11) Силезія; 12) Галиція и Лодомирія съ Краковымъ; 13) Буковина; 14) Далмація.

Венгерская территорія состоитъ изъ: 1) К—ва Венгріи съ Трансильваніею; 2) К—ва Кроаціи-Славоніи; 3) Фіуме съ округомъ; 4) бывшей „военной границы", нынѣ раздѣленной между Венгріею и Кроаціей-Славоніей.

[2]) Таково итальянское дѣленіе (по закону 20 марта 1865 года) на провинціи (provincia), коихъ имѣется 69 и которыя не соотвѣтствуютъ бывшимъ государствамъ итальянскаго королевства и ихъ провинціямъ. Впрочемъ, эти старинныя дѣленія сохранили въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ свое значеніе, подъ именемъ compartimenti. Ихъ считается 16.

Испанія также отбросила прежнее дѣленіе на 14 историческихъ королевствъ и провинцій. Въ настоящее время эта страна раздѣляется на 49 провинцій, изъ коихъ только одна (Астурія) сохранила старое названіе. Старинныя названія остались только въ военныхъ дѣленіяхъ страны на генералъ-капитанства, коихъ также 14.

дѣленіе въ борьбѣ съ федералистическими стремленіями и сепаратизмомъ сѣверныхъ провинцій.

Но послѣдовательное проведеніе цѣлей политической централизаціи путемъ механическаго и однообразнаго подраздѣленія страны не въ силахъ уничтожить тѣхъ интересовъ и связей, которые соединяютъ жителей отдѣльныхъ мѣстностей и по необходимости отражаются на условіяхъ мѣстнаго управленія.

§ 100. Административныя дѣленія, принятыя на Западѣ Европы, представляются въ двоякомъ видѣ. Однѣ изъ этихъ единицъ имѣютъ не только правительственное, но и общественное значеніе, и въ этомъ качествѣ признаются юридическими лицами. Другія являются дѣленіями, созданными исключительно для административныхъ цѣлей.

Францiя декретомъ національнаго собранія 22 декабря 1789 года раздѣлена на департаменты. Число ихъ, до войны 1870, было 89; въ настоящее время ихъ 86. Департаменты раздѣляются на округи (arrondissements); округи подраздѣляются на кантоны (cantons), а послѣдніе на общины (communes). Изъ этихъ четырехъ единицъ только двѣ имѣютъ значеніе юридическихъ лицъ: департаменты и общины. Департаментскими установленіями являются: 1) префектъ; 2) совѣтъ префектуры, составленный изъ совѣтниковъ по назначенію отъ правительства и имѣющій значеніе совѣщательнаго учрежденія при префектѣ, а также административнаго суда первой инстанціи; 3) департаментскій совѣтъ (conseil général), избираемый для завѣдыванія хозяйственно-административными дѣлами департамента и (съ 1871 года) избирающій изъ своей среды постоянную департаментскую коммиссію (commission départamentale). Общины имѣютъ свой совѣтъ и исполнительную власть въ лицѣ мэра и его помощниковъ, избираемыхъ въ большинствѣ французскихъ городовъ (въ силу законовъ 1871, 1873, 1874 и 1876 гг.) совѣтомъ изъ своей среды.

Управленіе округами ввѣрено подпрефектамъ (sous-préfect), являющимся органомъ правительства и назначеннымъ центральною властью; окружной совѣтъ имѣетъ совѣщательное значеніе и не придаетъ округу характера самостоятельной единицы. Наконецъ, кантоны суть дѣленія, не имѣющія общаго назначенія. Кантонъ есть округъ судебный — для мировыхъ судей; онъ есть округъ избирательный для производства выборовъ членовъ департаментскихъ и окружныхъ совѣтовъ; онъ есть также округъ по отбыванію воинской повинности (вынутіе жребія и т. п.). Но въ немъ нѣтъ органа ни общей администраціи, ни совѣта.

Административное дѣленіе Италіи весьма сходно съ французскимъ и даже воспроизводитъ французскія начала въ большей чистотѣ. Королевство раздѣляется на провинціи (provincie), округи (circondari, mandamenti) и общины (communi). Провинціи соотвѣтствуютъ французскимъ департаментамъ и вмѣстѣ съ общинами признаются юридическими лицами, организація коихъ опредѣлена закономъ 20 марта 1865 года. Администрація провинціи ввѣрена префекту совмѣстно съ совѣтомъ (consiglio provinciale) и провинціальной депутаціей. Общинныя установленія суть совѣтъ (отъ 20 до 80 лицъ, смотря по числу жителей), управа (giunta municipale), избираемая

совѣтомъ (отъ 2 до 100 ассессоровъ), и мэра или синдика (sindaco), назначаемаго королемъ на три года изъ числа членовъ совѣта. Округи суть чисто-правительственныя подраздѣленія провинціи. Правительственныя функціи ввѣрены подпрефектамъ. Совѣтовъ въ округѣ нѣтъ. Mandamento есть судебный округъ, въ предѣлахъ коего отправляетъ свою должность преторъ (судья по дѣламъ гражданскимъ, коммерческимъ и полицейскимъ).

Въ Испаніи (законы 20 августа 1870 и 16 декабря 1876 гг.) административное дѣленіе не такъ сложно. Во-первыхъ, королевство раздѣляется на 49 провинцій. Въ каждой изъ нихъ управленіе предоставлено провинціальной депутаціи (diputacion provincial, т.-е. совѣту, въ рукахъ котораго сосредоточивается власть совѣщательная и право назначенія провинціальныхъ должностныхъ лицъ), губернатора, назначаемаго королемъ и облеченнаго властью исполнительною, которую онъ раздѣляетъ съ провинціальною коммиссіею (т.-е. постояннымъ комитетомъ провинц. депутаціи). Второе дѣленіе, непосредственно слѣдующее за провинціею и которое мы назвали бы волостью, носитъ названіе termino municipale. Это есть округъ, обнимающій 2.000 жителей. По общему правилу, управленіе волостью принадлежитъ выборному совѣту (ayuntamiento), избирающему изъ своей среды голову (alcade) и его помощниковъ (tenientes). Для установленія налоговъ и утвержденія бюджета совѣтъ увеличивается равнымъ его составу числомъ дополнительныхъ членовъ (vocales asocciados), избранныхъ по жребію изъ числа избирателей. Въ этомъ двойномъ составѣ совѣтъ образуетъ волостной сходъ (junta municipal). Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, а именно: въ городахъ съ населеніемъ свыше 6.000 жителей, въ главныхъ городахъ провинціи и, такъ называемаго, partido (судебный округъ), алькадъ можетъ быть назначаемъ королемъ, но не иначе, какъ изъ числа членовъ совѣта. Въ Мадридѣ король можетъ назначить алькада не изъ числа послѣднихъ. Въ составъ волости входятъ мелкія общины (pueblos) съ правомъ завѣдыванія ихъ хозяйственными дѣлами, которое возлагается на выборную канту. Такимъ образомъ общихъ дѣленій въ Испаніи два: провинція и волость.

§ 101. То, что въ Испаніи является произведеніемъ сравнительно новыхъ законовъ, то въ Голландіи основано на историческихъ фактахъ. Въ этой странѣ, издавна славившейся развитіемъ городской жизни, городскія общины сохранили важное значеніе и представляютъ основныя дѣленія страны; высшимъ и непосредственно за нимъ слѣдующимъ дѣленіемъ являются провинціи. Провинцій въ настоящее время одиннадцать [1]). Въ порядкѣ управленія (законъ 6 іюля 1850 г.) воспроизведены знакомыя уже намъ начала. Управленіе принадлежитъ провинціальному собранію, выборной имъ провинціальной депутаціи (gedeputeerde staaten) и королевскому коммиссару. Въ общинахъ административная власть принадлежитъ

---

[1]) Сѣверный Брабантъ, Гельдернъ, Южная Голландія, Сѣверная Голландія, Зеландъ, Утрехтъ, Фрисландія, Оберъ-Иссель, Греннингенъ, Дрентъ и Лимбургъ.

общинному совѣту и коллегіи шеффеновъ, состоящей изъ выборныхъ совѣтомъ шеффеновъ и бургомистра, назначаемаго королемъ.

Въ Бельгіи, при томъ же основномъ дѣленіи на провинціи [1]) и общины, мы встрѣчаемъ посредствующее дѣленіе, именно округъ (arrondissement), имѣющій чисто-административное значеніе. Административная власть представляется здѣсь коммиссаромъ. Въ провинціи управленіе возложено на провинціальный совѣтъ, депутацію и губернатора, назначаемаго королемъ. Общины имѣютъ совѣтъ и муниципалитетъ, составленный изъ шеффеновъ (échevins) и бургомистра. Послѣдній назначается королемъ изъ числа членовъ совѣта; въ нѣкоторыхъ случаяхъ, по соглашенію съ провинціальной депутаціей, онъ можетъ быть назначенъ и изъ лицъ постороннихъ. Наконецъ, такъ же какъ и во Франціи, въ Бельгіи имѣются кантоны, со спеціальнымъ назначеніемъ.

§ 102. Въ Англіи [2]), гдѣ мѣстное управленіе основывалось и въ значительной мѣрѣ основывается теперь на дѣятельности землевладѣльческаго класса, основною и законченною, такъ сказать, единицею, является графство, т.-е. округъ, имѣющій своего шерифа, лорда-лейтенанта и четвертные съѣзды мировыхъ судей. Въ собственной Англіи графствъ 40, въ Уэльсѣ—12. Такъ какъ дѣленіе страны на графства относится къ незапамятнымъ временамъ, и оно установлялось безъ предвзятаго и общаго плана (какъ французскіе департаменты), то ихъ территоріальный объемъ и количество населенія далеко неравномѣрны. Среднимъ числомъ графство имѣетъ 60 кв. миль и 450.000 жит. (въ собств. Англіи). Но нѣкоторыя графства имѣютъ 100 и свыше кв. миль [3]) и свыше 2 милліоновъ жителей [4]); другіе имѣютъ менѣе 20 кв. м. и менѣе 50,000 жит. [5]). Поэтому наиболѣе обширное графство, Іоркъ, подраздѣляется на трети (trithings, ridings)—восточную, сѣверную и западную.

Древнѣйшія подраздѣленія графствъ, о которыхъ говоритъ и Блакстонъ, были установлены для цѣлей судебно-полицейскихъ и отбыванія воинской повинности (милиціи). Это были: 1) сотни (hundreds) и 2) десятки (tithings). Сотни уцѣлѣли, въ общихъ чертахъ, и до настоящаго времени, подъ названіемъ wapentake въ сѣверныхъ графствахъ и wards въ прочихъ. Затѣмъ, съ 1829 года четвертнымъ засѣданіямъ дано право видоизмѣнять эти дѣленія для удобствъ полицейскаго управленія и установлять новыя дѣленія подъ именемъ divisions. Десятки утратили въ настоящее время практическое значеніе, въ особенности вслѣдствіе полицейской реформы.

Общественное значеніе имѣютъ города и приходы.

Города, въ отношеніи своего юридическаго положенія, пред-

---

[1]) Провинцій девять: Антверпенъ, Брабантъ, Восточ. Фландрія, Запад. Фландрія, Геннегау, Лютихъ (Льежъ), Лимбургъ, Люксенбургъ и Намюръ.

[2]) Гнейстъ, *Geschichte und heutige Gestalt der englischen Communalverfassung etc.*, т. I, стр. 410 и слѣд.

[3]) Іоркъ (284), Линкольнъ (132), Девонъ (122), Норфолькъ (100).

[4]) Іоркъ, Ланкастеръ, Миддльсексъ.

[5]) Гунтингдонъ и Рутландъ.

ставляютъ въ Англіи большое разнообразіе. Въ этой странѣ, гдѣ землевладѣльческое начало въ теченіе многихъ столѣтій преобладало какъ въ области политической, такъ и административной, города весьма долго не выдѣлялись изъ графствъ. Процессъ выдѣленія ихъ совершался весьма медленно и касался слѣдующихъ отношеній: 1) самостоятельности въ судебно-полицейскомъ и финансовомъ управленіи; 2) права посылки депутатовъ въ парламентъ, и 3) образованія городского общественнаго управленія.

Въ первомъ отношеніи, нѣкоторые города съ XV столѣтія получаютъ посредствомъ инкорпораціи права самостоятельныхъ графствъ (counties corporate), т.-е. своего шерифа, коронера и милиціонное управленіе. Во второмъ, королевскія хартіи жалуютъ городамъ права представительства, т.-е. образуютъ изъ извѣстныхъ поселеній самостоятельные избирательные округи; въ третьемъ отношеніи, города, на основаніи хартій и мѣстныхъ статутовъ, получаютъ самостоятельное муниципальное устройство (безъ правъ самостоятельнаго графства), представлявшее великое разнообразіе до билля 1835 года, установившаго общія начала городского управленія.

По этимъ признакамъ англійскіе города въ настоящее время могутъ быть раздѣлены на три категоріи. Города первой категоріи (включая въ это число 17 counties corporate) имѣютъ муниципальное управленіе, ввѣренное совѣту и мэру, и право посылать депутатовъ въ парламентъ. Они носятъ названіе муниципальныхъ и парламентскихъ городовъ (municipal and parliamentary boroughs). Другіе имѣютъ только муниципальное устройство, безъ права представительства въ парламентѣ (municipal boroughs). Третьи имѣютъ право посылать депутатовъ въ парламентъ, но не имѣютъ муниципальнаго устройства (parliamentary boroughs). Наконецъ, значительное число поселеній не пользуется ни парламентскимъ, ни муниципальнымъ правомъ по закону 1835 года. Но они имѣютъ свои мѣстныя управленія (local-boards), предметы вѣдомства которыхъ развились изъ дѣлъ по общественному здравію, ввѣренныхъ спеціальнымъ установленіямъ (improvement-commission). Съ развитіемъ этихъ установленій, на основаніи законовъ 1848 и 1858 гг., положеніе этихъ поселеній приближается къ муниципальнымъ городамъ.

Приходъ не составляетъ общины опредѣленной, съ кругомъ цѣлей, возникающихъ изъ условій общинной жизни. Первоначально приходъ имѣлъ, какъ самое названіе его показываетъ, церковное значеніе. Собраніе прихожанъ, которому ввѣрялось и ввѣряется завѣдываніе дѣлами прихода, носитъ названіе vestry (ризница), по мѣсту ихъ засѣданія. Должностными лицами являются приходскіе старосты (church-wardens), которые и предсѣдательствуютъ въ вестри.

Но въ связи съ церковнымъ приходомъ постепенно развивается приходъ, такъ сказать, гражданскій, подъ вліяніемъ котораго видоизмѣнилось значеніе и, отчасти, устройство прихода церковнаго.

Образованіе гражданскаго прихода совершалось путемъ возложенія на приходы различныхъ общественно-административныхъ обязанностей, отправленіе которыхъ поручалось приходскимъ должностнымъ лицамъ подъ контролемъ мировыхъ судей. Вмѣстѣ съ воз-

ложеніемъ на приходы этихъ обязанностей установлялись и мѣстные налоги, необходимые для выполненія означенныхъ обязанностей.

Первымъ и важнѣйшимъ предметомъ приходскаго управленія, которому соотвѣтствуетъ и важнѣйшій изъ мѣстныхъ налоговъ, является общественное призрѣніе, т.-е. управленіе бѣдными и налогъ въ пользу бѣдныхъ (установленіе этой обязанности относится ко времени Елисаветы, т.-е. къ 43 году ея царствованія).

Должностныя лица, на коихъ возложено было завѣдываніе этимъ предметомъ, были надзиратели за бѣдными (overseers), назначавшіеся первоначально мировыми судьями. Общественное призрѣніе съ самаго начала сдѣлалось важнѣйшимъ предметомъ приходскаго управленія, а потому и завѣдываніе другими предметами организовалось по началамъ этой администраціи.

Значеніе, которое, при соціальныхъ условіяхъ Англіи, должно было получить примѣненіе закона о бѣдныхъ, не совпадало съ тѣми средствами, которыми могъ или хотѣлъ располагать каждый отдѣльный приходъ для этой цѣли. Уже въ XVIII вѣкѣ явилась мысль соединять отдѣльные приходы въ союзы, для лучшей организаціи общественной помощи. Но эта мѣра первоначально не имѣла обязательнаго характера, и принятіе ея было предоставлено приходамъ. Она не имѣла успѣха. Въ 1834 году соединеніе приходовъ въ союзы (unions) сдѣлано обязательнымъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, создана была и союзная администрація въ лицѣ управы попечителей, поставленной подъ контроль и руководство центральнаго установленія— управы по закону о бѣдныхъ (poor-law-board), впослѣдствіи получившей болѣе широкое названіе: управы по мѣстному управленію (local-government-board).

Въ кругъ приходской администраціи входитъ также завѣдываніе дорогами. По англійскому праву различается два рода путей сообщенія: дороги публичныя (highways), содержимыя графствомъ, и проселочныя (parishroads), содержимыя приходами. Для завѣдыванія ими приходъ избираетъ ежегодно смотрителя дорогъ (surveyor). Съ 1835 года приходамъ дано право соединяться въ округъ для совмѣстнаго содержанія и завѣдыванія дорогъ (higway-district); съ 1862 года четвертнымъ засѣданіямъ мировыхъ судей дано право, въ случаѣ, если между приходами не послѣдуетъ соглашенія по этому предмету, соединять ихъ въ округа, учреждая вмѣстѣ съ тѣмъ управу попечителей надъ дорогами (way-wardens), избираемыхъ отъ приходовъ. Для содержанія дорогъ также установленъ особый налогъ.

Съ 1870 г. въ кругъ мѣстнаго управленія введено завѣдываніе народнымъ образованіемъ на началахъ обязательнаго обученія (законъ 1876 года). Для этой цѣли образованы школьные округи, размѣры которыхъ опредѣляются мѣстными условіями: они могутъ состоять или изъ города (borough), или прихода. Управленіе школами въ предѣлахъ округа, подъ высшимъ надзоромъ и руководствомъ комитета тайнаго королевскаго совѣта, ввѣряется школьному совѣту, избранному лицами, принимающими участіе въ городскихъ выборахъ (если округъ совпадаетъ съ городомъ) или плательщиками налога въ пользу бѣдныхъ въ приходахъ (rate-payers). Въ тѣхъ слу-

чаяхъ, когда комитетъ тайнаго совѣта признаетъ полезнымъ образовать болѣе обширный округъ, онъ можетъ, по изслѣдованіи мѣстныхъ условій и выслушаніи мнѣній компетентныхъ лицъ, соединить нѣсколько сосѣднихъ округовъ въ одинъ союзъ и установить для него школьный совѣтъ, права и обязанности котораго тождественны съ правами и обязанностями совѣта окружного.

Такимъ образомъ, приходы, въ смыслѣ единицы гражданскаго управленія, не составляютъ ничего цѣльнаго. Приходское управленіе составилось изъ отдѣльныхъ порученій государства, которымъ соотвѣтствуютъ и отдѣльныя должностныя лица прихода. Та же спеціализація обнаруживается и въ союзахъ, изъ которыхъ каждый предназначенъ для особой цѣли и имѣетъ свои управы и совѣты.

§ 103. Изъ государствъ германскихъ особенное вниманіе заслуживаетъ, конечно, административное дѣленіе Пруссіи [1]). Королевство Пруссія раздѣляется на провинціи, округи (Bezirke), уѣзды (Kreise) и общины (Gemeinden). Изъ этихъ четырехъ единицъ только округи представляются дѣленіемъ чисто-административнымъ; прочія являются въ то же время общественными союзами (Communal-Verbände) съ правами юридическихъ лицъ. Несмотря на это, административное дѣленіе Пруссіи не основано на началахъ историческихъ и, сравнительно говоря, недавняго происхожденія. Существующее дѣленіе основано на распоряженіи (Verordnung) 30 апрѣля 1815 года. Въ силу его, тогдашняя территорія прусскаго королевства была раздѣлена на 10 провинцій, объемъ и границы которыхъ были опредѣлены въ самомъ распоряженіи. Впослѣдствіи двѣ изъ этихъ провинцій были уничтожены [2]). Такъ образовалось восемь старыхъ провинцій [3]). Послѣ войны 1866 года, принесшей Пруссіи обширныя территоріальныя пріобрѣтенія, къ нимъ прибавилось еще три: Шлезвигъ-Гольштейнъ, Ганноверъ и Гессенъ-Нассау. Наконецъ, закономъ 1872 года, провинція Пруссія была опять раздѣлена на двѣ: восточную и западную. Эти двѣнадцать провинцій являются высшими административными и общественными единицами прусской монархіи. Органами управленія и представительства (въ особенности по закону 1875 г., примѣненному въ 1881 г. и къ 5-ти восточнымъ провинціямъ), являются оберъ-президентъ, правительственный совѣтъ (Regierungsrath), провинціальный ландтагъ, провинціальный комитетъ и земскій правитель (Landes-Direktor).

Провинціи, въ силу того же распоряженія, раздѣляются на правительственые округа (Regierungs-Bezirke). Въ каждой провинціи положено два и болѣе такихъ дѣленія, съ тѣмъ, чтобы общее

---

[1]) См. Рӧнне, *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, т. III, стр. 5 и слѣд. изд., 1883 г.

[2]) Именно, провинціи Пруссія и западная Пруссія были соединены въ одну—Пруссію; изъ провинцій Клеве-Бергъ и Нижняго Рейна образована Рейнская провинція.

[3]) Пруссія, Бранденбургъ, Померанія, Силезія, Познань, Саксонія, Вестфалія и Рейнская провинція.

число ихъ во всѣхъ провинціяхъ не превышало 25. Въ настоящее время 17 округовъ приходится на 6 восточныхъ провинцій и 8 на провинціи Вестфалію и Рейнскую. Изъ новыхъ пріобрѣтеній Пруссіи, Шлезвигъ-Гольштейнъ не подраздѣленъ на округа, провинція Гессенъ-Нассау раздѣляется на два округа, а Ганноверъ пока остается при прежнихъ дѣленіяхъ. Округъ есть чисто-правительственное дѣленіе, въ предѣлахъ котораго завѣдываніе различными отраслями администраціи ввѣрено особому правленію (Regierung), подъ главнымъ завѣдываніемъ президента (Regierungs-Präsident); преобразованія 1875, 1876 и 1880 гг. ввели въ составъ окружныхъ установленій новыя установленія, каковы совѣтъ (Regierungsrath) и административный судъ. Но, благодаря преобразованіямъ провинціальнаго и уѣзднаго управленія, округа и ихъ учрежденія, весьма важныя въ эпоху бюрократическаго государства, теперь утрачиваютъ его и при дальнѣйшихъ преобразованіяхъ прусской административной системы, вѣроятно, утратятъ его окончательно.

Уѣздъ, подобно провинціи, и прежде не являлся только административнымъ дѣленіемъ страны; издавна онъ былъ единицею правительственною и земскою. Законъ 1872 года признаетъ его общиннымъ союзомъ (Communal-Verband), которому предоставляется самоуправленіе относящимися до него дѣлами на правахъ корпораціи. Это не препятствуетъ уѣзду быть и правительственною единицей, равно какъ и тому, чтобы начала правительственное и земское соединялись въ управленіи дѣлами уѣзда. Уѣздными установленіями являются ландратъ, назначаемый королемъ, уѣздное собраніе (Kreistag) и уѣздный комитетъ (Kreisausschuss). Ландратъ, независимо отъ правительственныхъ обязанностей, лежащихъ лично на немъ, предсѣдательствуетъ въ собраніи и комитетѣ.

Города съ населеніемъ свыше 25000 жит. могутъ образовать самостоятельную единицу, пользующуюся правами уѣзда (Stadtkreis). Городъ Берлинъ образуетъ самостоятельный округъ (Bezirk).

Уѣзды подраздѣляются на волости (Amtsbezirk), составляемыя изъ нѣсколькихъ сельскихъ общинъ. Волостными установленіями являются: старшина (Amtsvorsteher), назначаемый оберъ-президентомъ провинціи изъ кандидатовъ, представляемыхъ уѣзднымъ собраніемъ, и волостная управа (Amtsausschuss), члены которой избираются общинами. Общины, изъ коихъ образуются волости, раздѣляются на вольныя и владѣльческія (Gutsbezirke), въ коихъ до послѣдняго времени существовало право вотчинной полиціи. Въ вольныхъ общинахъ сельскою властью является управа (Gemeindevorstand), состоящая изъ старосты (Gemeindevorsteher) и 2 шеффеновъ. Первыя и послѣдніе избираются общиною и утверждаются въ должности ландратомъ, по выслушаніи мнѣнія волостного старшины. Въ общинахъ владѣльческихъ владѣлецъ имѣетъ право принять на себя обязанность старосты или, въ случаяхъ, указанныхъ закономъ, обязанъ назначить вмѣсто себя уполномоченнаго. Но какъ самъ владѣлецъ, такъ и его уполномоченный утверждаются въ этихъ должностяхъ ландратомъ, который можетъ, съ согласія уѣзднаго комитета, отказать въ этомъ назначеніи и назначить другое лицо.

§ 104. Административное дѣленіе Австро-Венгріи [1]) представляетъ существенныя различія въ двухъ половинахъ этой монархіи.

I. Австрія, т.-е. Цислейтанія, состоитъ изъ названныхъ выше королевствъ и земель (Länder), постепенно соединившихся подъ властью Австрійской короны. Они носятъ оффиціальное названіе „королевствъ и земель, представленныхъ въ рейхсратѣ" (парламентъ). Они же являются высшими административно-общественными единицами, пользующимися извѣстною долею политической автономіи, на основаніи законовъ 1860 и 1861 годовъ. Каждая изъ нихъ имѣетъ свой сеймъ (ландтагъ), избирающій исполнительную коммиссію (Landesausschuss). Императоръ представленъ въ областяхъ высшимъ должностнымъ лицомъ, носящимъ титулъ намѣстника (Statthalter) или, въ другихъ мѣстахъ, президента. Ему принадлежитъ высшая исполнительная власть.

Прочія единицы могутъ быть раздѣлены на двѣ категоріи: однѣ предназначаются для цѣлей правительственной администраціи; другія образуютъ округи самоуправленія.

1) Общею правительственно-административною единицею является округъ (Bezirk или Amtsbezirk), границы котораго обыкновенно совпадаютъ съ предѣлами остальныхъ округовъ. Мы увидимъ, что округи, въ нѣкоторыхъ, по крайней мѣрѣ, областяхъ, имѣютъ и земское значеніе.

Прочія дѣленія имѣютъ значеніе спеціальное. Таковы: 1) Судебные округи (Sprengel) высшихъ судовъ (Oberlandesgerichte) — всего 9 [2]); послѣдніе подраздѣляются на округи высшихъ судебныхъ инстанцій. 2) Области (Gebiete) для цѣлей финансоваго управленія совпадаютъ съ границами коронныхъ земель и подраздѣляются на финансовые округи (Finanzbezirke), а послѣдніе—на податные округи (Steuerbezirke).

2) Въ отношеніи мѣстнаго самоуправленія земскими единицами являются общины и коронныя земли. Сверхъ того въ Чехіи, Штиріи, Тиролѣ и Галиціи округи имѣютъ свое земское представительство (Bezirksvertretung) и окружный комитетъ (Bezirksausschuss) съ предсѣдателемъ (Obmann).

II. Земли Венгерской Короны (Транслейтанія) составляютъ: Венгрія, Трансильванія, Кроація и Славонія [3]).

Административное дѣленіе Венгріи и Трансильваніи въ его историческихъ началахъ тѣсно связано съ двумя элементами Венгер-

---

[1]) Относительно Австріи см. Ульбриха (Ulbrich), *Lehrbuch des österreichischen Staatsrechts*, 1883 г.

[2]) Оберландгерихты имѣются въ Вѣнѣ (для нижн. и верхн. Австріи и Зальцбурга), въ Грацѣ (для Штиріи, Каринтіи и Крайны), въ Тріестѣ (для побережныхъ земель), въ Инспрукѣ (для Тироля и Форарльберга), въ Прагѣ (для Чехіи), въ Брюннѣ (для Моравіи и Силезіи), въ Львовѣ (для вост. Галиціи и Буковины), въ Краковѣ (для зап. Галиціи) и Царѣ (для Далмаціи).

[3]) Ср. Вирошиль (Viroszil), *Das Staatsrecht des Königreichs Ungarn*, Pest, 1887 г. Шулеръ-Либлой (Schuler-Libloy), *Das ungarische Staatsrecht*, Wien, 1870 г.

скаго государства: поземельною аристократіею, имѣвшею преобладающее значеніе въ управленіи **комитатами**, и городами, получавшими самостоятельное муниципальное устройство, причемъ нѣкоторые изъ нихъ были совершенно изъяты, въ силу своихъ привилегій, отъ юрисдикціи комитатовъ, подобно англійскимъ инкорпорированнымъ графствамъ.

Совокупность учрежденій, дѣйствующихъ во всѣхъ означенныхъ единицахъ, одинаково носитъ названіе **муниципалитетовъ** (municipes). Но въ отдѣльности такими единицами и учрежденіями являются:

1. **Комитаты**, учрежденіе коихъ относится еще ко временамъ Св. Стефана (1000 г. п. Р. Х.). Названіе комитатовъ — отъ лат. comitare—указываетъ на военно-феодальныя обязанности помѣстнаго дворянства. Иначе они называются vàrmegye по-венгерски (отъ var—замокъ и megye—граница), гешпанства (Gespanschaften), откуда названіе оберъ-гешпанъ — главный правитель комитата. По опредѣленію **Вирошила**, подъ именемъ комитата разумѣется округъ, въ предѣлахъ котораго большая осѣдлая община, состоящая изъ прелатовъ, магнатовъ, дворянства и вольныхъ королевскихъ городовъ, имѣетъ свой магистратъ, управляющій въ этомъ округѣ всѣми общественными дѣлами во имя короля. Послѣдніе законы, относящіеся къ устройству комитатовъ, изданы въ 1870 г. (законъ объ устройствѣ комитатскихъ собраній) и въ 1876 г. (объ административныхъ коммиссіяхъ).

Во главѣ комитата, въ качествѣ представителя короля, поставленъ оберъ-гешпанъ (или fo-ispan), назначаемый изъ знатнѣйшихъ мѣстныхъ фамилій. Онъ ex officio причисляется къ сословію магнатовъ и имѣетъ мѣсто въ палатѣ магнатовъ венгерскаго сейма. Комитатскій **сеймъ** состоитъ изъ членовъ двухъ категорій: 1) изъ крупныхъ плательщиковъ, которые имѣютъ право **личнаго** участія въ собраніи; 2) изъ членовъ, избранныхъ жителями, имѣющихъ право на участіе въ парламентскихъ выборахъ. Сейму принадлежитъ совѣщательная власть по комитатскимъ дѣламъ и право избранія важнѣйшихъ должностныхъ лицъ комитата. Третьимъ установленіемъ является вновь учрежденный административный комитетъ. Въ составъ его входятъ: 1) должностныя лица по назначенію отъ короны, а именно: оберъгешпанъ (которому принадлежитъ предсѣдательство), инспекторъ финансовъ, завѣдующій публичными зданіями, директоръ почтъ и телеграфовъ, инспекторъ училищъ и прокуроръ суда первой инстанціи; 2) должностныя лица, избираемыя комитатскимъ сеймомъ, а именно: вице-гешпанъ (въ городахъ бургомистръ), муниципальный фискалъ, президентъ сиротскаго дома (завѣдующій дѣлами по опекѣ) и оберъ-физикъ (начальникъ медицинской части); 3) члены безъ опредѣленныхъ должностей, въ числѣ 10, избираемые сеймомъ.

Устройство вольныхъ городовъ напоминаетъ комитатское устройство [1]).

2. Комитаты подраздѣляются на **округи** (Prozessus Stühle, jàràs),

---

[1]) См., напр., законъ 23 декабря 1872 года относительно устройства Буда-Пешта, перевед. и пом. г. **Горномъ**, членомъ венгерскаго сейма, въ *Annuaire de législation étrangère*, 1874 г., стр. 267 и слѣд.

находящіеся въ управленіи окружныхъ судей (Szolgabiró), облеченныхъ какъ частью судебной, такъ и административною властью.

Кроація и Славонія, соединенныя съ венгерской короной, пользуются по конвенціи 1868 г., значительно измѣненной въ 1873 году, мѣстной и отчасти политической автономіей. По общимъ дѣламъ королевства, Кроація-Славонія представлена въ венгерскомъ сеймѣ. Законъ 1873 года увеличилъ число представителей съ 29 до 34 [1]). Земли эти имѣютъ своего особаго бана, самостоятельность котораго, съ 1873 года, увеличена на счетъ министра кроато-славонскихъ дѣлъ, входившаго въ составъ венгерскаго министерства; они имѣютъ и свое представительство, т.-е. сеймъ, засѣдающій, такъ же какъ и банъ, въ Загребѣ (Аграмъ). Для цѣлей мѣстнаго управленія эти земли раздѣляются на комитаты съ мѣстнымъ представительствомъ (скупчина) и исполнительными властями.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Начальники губерній.

§ 105. Главные представители правительственной власти въ губерніяхъ суть начальники губерній. Нормальнымъ типомъ этой должности являются губернаторы. Существо ихъ должности опредѣляется ст. 408 т. II (изд. 1876 г.), гдѣ сказано: „Начальники губерній суть правители оныхъ, опредѣляемые съ титуломъ губернаторовъ по Высочайшему благоусмотрѣнію“. До 1874 года „титулъ“ губернаторовъ не былъ единственнымъ наименованіемъ начальниковъ губерній. По т. II Св. зак., изд. 1857 года, губернаторы раздѣлялись на военныхъ и гражданскихъ, безъ существеннаго, впрочемъ, различія въ ихъ должности, если военнымъ губернаторамъ поручалось (какъ это обыкновенно бывало при назначеніи губернатора изъ военныхъ чиновъ) управленіе и гражданскою частью. Въ этомъ случаѣ губернаторъ назывался и подписывался: такой-то (по названію губерніи) „военный губернаторъ, управляющій и гражданскою частью“ [2]).

Но съ 1864 года начальникамъ губерній, безъ различія ихъ чиновъ (военныхъ и гражданскихъ), присвоено общее названіе губернаторовъ. Названіе военныхъ губернаторовъ сохранилось только за главными начальниками нѣкоторыхъ городовъ, каковы портовые

---

[1]) Увеличеніе это было послѣдствіемъ (главнымъ образомъ) уничтоженія въ 1873 г., такъ называемой, „военной границы“, территорія которой была раздѣлена между Венгріей и Кроаціей-Славоніей; на долю послѣдней досталась значительная часть: 2,310 кв. километровъ и 860,000 народонаселенія.

[2]) Св. зак., т. II, изд. 1857 г., ст. 287.

города Кронштадтъ и Николаевъ, гдѣ оно соединяется со званіемъ главнаго командира порта [1]).

Отъ начальниковъ губерній отличаются главные начальники губерній, т. е. генералъ-губернаторы. Они, какъ сказано въ законѣ, опредѣляются въ нѣкоторыя губерніи, управляемыя по общему учрежденію, но „имѣющія особенное положеніе“ [2]). Мы видѣли выше, что число этихъ губерній въ настоящее время не велико.

Наконецъ, въ чрезвычайныхъ случаяхъ, а именно, въ военное время, административныя власти въ губерніи подчиняются въ извѣстныхъ отношеніяхъ главнокомандующему. Это постановленіе взято изъ ст. 289 т. II Св. зак., изд. 1857 г., и здѣсь, на основаніи закона 1846 года, было изложено такъ: „Въ военное время, губерніи и области, объявленныя Высочайшимъ указомъ въ военномъ положеніи, состоятъ, по управленію полиціи и доставленію всѣхъ воинскихъ потребностей, въ полной зависимости отъ главнокомандующаго арміею, по уставу о управленіи армій“.

Изъ этого постановленія видно, что: 1) чрезвычайная власть главнокомандующаго установляется только въ губерніяхъ, объявленныхъ на военномъ положеніи и въ теченіе военнаго времени; 2) что власть главнокомандующаго простирается на управленіе полиціи и на дѣла по доставленію всѣхъ воинскихъ потребностей.

На основаніи закона 1868 года, статья эта получила иную редакцію. Именно, ст. 410 т. II, удерживая правило, по которому губерніи, объявленныя на военномъ положеніи, состоятъ въ полной зависимости отъ главнокомандующаго по полицейскому управленію и доставленію всѣхъ воинскихъ потребностей, прибавляетъ, что главнокомандующій „не входитъ однако же въ управленіе по части общихъ и судебныхъ дѣлъ и по части хозяйственной, продолжающее дѣйствовать въ обыкновенномъ порядкѣ“. Сверхъ главнокомандующаго, чрезвычайныя права въ губерніяхъ, объявленныхъ на военномъ положеніи, предоставляются также командующимъ войсками военныхъ округовъ.

Разсмотрѣніе должности начальниковъ губерній мы начнемъ съ должности генералъ-губернаторовъ, причемъ остановимся прежде всего на историческомъ ея развитіи, которымъ объяснится и современное ея положеніе.

---

[1]) Св. зак., т. II, изд. 1876, ст. 408, примѣч.

[2]) Тамъ же, ст. 409.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Генералъ-губернаторы.

А. Историческій очеркъ генералъ-губернаторствъ.

§ 106. Должность государева намѣстника, по Учрежденію о губерніяхъ, носила въ себѣ зародышъ двухъ совершенно различныхъ системъ. По духу Учрежденія, намѣстникъ долженъ былъ составить часть мѣстныхъ установленій, имѣть ту долю надзора, которая впослѣдствіи была предоставлена губернаторамъ. Но историческія обстоятельства придали должности намѣстника особый характеръ чрезвычайной власти. Мало-по-малу стало ясно, что намѣстникъ не можетъ составить одно цѣлое съ губернскими учрежденіями. Сначала онъ былъ поставленъ внѣ ихъ, какъ нѣчто особое. Впослѣдствіи эта должность признана пригодною только для нѣкоторыхъ мѣстностей имперіи, но излишнею для массы русскихъ губерній.

Начало этому превращенію должности намѣстника положено самою учредительницей губерній. Въ 1781 году, когда Учрежденіе о губерніяхъ начало приводиться въ дѣйствіе, императрица отступила отъ первоначальнаго плана отождествить губернію съ намѣстничествомъ. Въ расписаніи намѣстничествъ, составленномъ въ 1781 году, 13-го іюня (П. С. З. № 15,171), исчисляется сорокъ губерній, на которыя раздѣлена была имперія. Но изъ этихъ сорока губерній составилось только двадцать намѣстничествъ, причемъ приблизительно на каждое намѣстничество приходилось по двѣ губерніи. Московская губернія составила отдѣльное намѣстничество. Петербургская и Выборгская другое, причемъ намѣстникъ (подъ именемъ главнокомандующаго) назначался только въ отсутствіе государыни. Затѣмъ всѣ губерніи, кромѣ новороссійскихъ, малороссійскихъ и остзейскихъ, соединены по двѣ подъ управленіе одного намѣстника. Новороссійское намѣстничество заняло огромное пространство. Сюда отошли губерніи: Саратовская, Астраханская, Азовская и Новороссійская, ввѣренныя князю Потемкину. Три малороссійскія губерніи отданы въ управленіе графа Румянцева. Рижская губернія осталась особымъ генералъ-губернаторствомъ. Ревельская не вошла въ составъ генералъ-губернаторствъ; она осталась въ управленіи самостоятельнаго губернатора.

Такъ сразу была разорвана связь между намѣстниками и губернскими учрежденіями. Вмѣстѣ съ тѣмъ, была нарушена основная мысль Екатерины II, чтобы между губерніями и высшимъ правительствомъ не было никакихъ посредствующихъ инстанцій. Такою

посредствующею инстанціей явился тотъ же намѣстникъ. Мѣстное управленіе, по смыслу Учрежденія, сосредоточенное въ системѣ коллегіальныхъ и полуколлегіальныхъ установленій, съ генералъ-губернаторомъ во главѣ, теперь раздѣлилось между двумя администраціями: губернскою и генералъ-губернаторскою.

Генералъ-губернаторское управленіе, основанное на полномочіи государева намѣстника, разумѣется, имѣло больше значенія, чѣмъ система мѣстныхъ коллегій. Вслѣдствіе этого тѣ недостатки мѣстной администраціи, противъ коихъ писала Екатерина II и которые она думала уничтожить посредствомъ усиленія мѣстныхъ установленій и правильнаго распредѣленія между ними дѣлъ, возобновлялись въ генералъ-губернаторскомъ управленіи.

§ 107. Недостатки новой системы не выяснились при Екатеринѣ II. Великая женщина умѣла выбирать людей и подготовлять ихъ для государственной дѣятельности. Личный составъ намѣстниковъ въ 1781 г. былъ дѣйствительно замѣчателенъ. Потемкинъ, Румянцевъ, Мельгуновъ, Сиверсъ — таковы были эти довѣренныя лица императрицы.

Чрезвычайная власть, ввѣренная такимъ лицамъ, могла принести значительную пользу въ то время. Грубое общество, хотя исповѣдывавшее вольтеріанскую вѣру, но давившее крестьянъ; чиновничество, воспитанное въ школѣ казнокрадства и взяточничества; экономическія бѣдствія страны,—словомъ все, что произвело пугачевщину, могло быть нѣсколько исправлено сильною, энергическою властью просвѣщенныхъ намѣстниковъ. До насъ дошли нѣкоторые отрывки изъ жизни этого удивительнаго общества. Такъ, генералъ-губернатору ярославскому и вологодскому Мельгунову пришлось имѣть дѣло со слѣдующими лицами. „Кадниковскій исправникъ Безобразовъ любилъ поколотить встрѣчнаго и поперечнаго. Однажды онъ встрѣтился на улицѣ со священникомъ и не утерпѣлъ: учинилъ побои. И даросицу, которую священникъ держалъ какъ щитъ отъ лютаго исправника, повредилъ и клокъ бороды вырвалъ“... Мельгуновъ велѣлъ вологодскому губернатору „войти въ тончайшее разсмотрѣніе сего дѣла“. Но оно скоро кончилось мировою. Составъ присутственныхъ мѣстъ также буйствовалъ. Чиновники вологодской казенной палаты произвели канцеляристу Мишурину побои, отъ коихъ онъ „умре“. Дворянскій засѣдатель яренскаго земскаго суда и тамошній стряпчій удавили расправнаго судью... Всѣ эти исторіи и множество имъ подобныхъ случились въ продолженіе только шести первыхъ мѣсяцевъ 1788 года. Но что значили эти побои и „умертвія“, производимыя чиновниками, въ сравненіи съ тѣмъ, что дѣлали магнаты? Гене-

ралъ-аншефъ и кавалеръ Св. Андрея Первозваннаго, богатый воронежскій помѣщикъ, графъ Петръ Антоновичъ Девіеръ, изъ двухъ пушекъ перестрѣлялъ весь ѣхавшій къ нему земскій судъ! Что же оставалось дѣлать генералъ-губернаторамъ, какъ не пользоваться своимъ надзоромъ съ „правомъ исправленія"? [1]).

Энергія намѣстниковъ направилась если не противъ крупныхъ, то противъ мелкихъ буяновъ. Въ намѣстничествѣ Мельгунова былъ одинъ молодой канцеляристъ, Иванъ Носковъ, который самъ признался, что „пьетъ до безчувствія и имѣетъ сообщество съ распутными". Начальство рѣшило, что на службѣ его держать нельзя. Мельгуновъ распорядился слѣдующимъ образомъ: „Носкова, какъ человѣка въ такихъ молодыхъ лѣтахъ, коихъ ему только тридцать, оставившаго службу и потому обращающагося къ праздности, дабы онъ болѣе въ общественную и свою собственную тягость не шатался, отослать въ военную контору, для написанія въ армейскіе полки, въ солдаты".

Изъ этого видно, какую власть имѣли намѣстники. Все внутреннее управленіе лежало на нихъ. Они зависѣли непосредственно отъ верховной власти, а между собою сносились какъ полусуверенные государи. Учрежденіе о губерніяхъ мало опредѣляло подробности административной дѣятельности намѣстниковъ. Поэтому они были, такъ сказать, сами себѣ закономъ и управляли областью по своему усмотрѣнію. Такъ, Учрежденіе рекомендуетъ намѣстникамъ заботиться о предотвращеніи голода, не указывая однако, что они могутъ сдѣлать для этого. Мельгуновъ въ голодный 1786 годъ просто предписалъ исправникамъ, чтобъ они слѣдили за непремѣннымъ засѣвомъ полей. „Чтобы незасѣянныхъ полей нигдѣ не оставалось, или вы будете отвѣчать мнѣ честью!" значилось въ его ордерѣ. Если дѣло касалось не одного, а двухъ намѣстниковъ, то оно разрѣшалось, такъ сказать, международнымъ способомъ, путемъ соглашенія двухъ намѣстниковъ. Любопытная переписка ярославскаго намѣстника, Мельгунова, съ новгородскимъ, Сиверсомъ, представляетъ много доказательствъ этому. Они размежевывали между собою по взаимному соглашенію свои владѣнія, утверждали разные откупа и подряды относительно вина и соли и т. д. Въ числѣ этихъ писемъ читаемъ, между прочимъ, слѣдующее, (отъ графа Сиверса къ Мельгунову): „Тверскаго намѣстничества Весьегонскій городовой магистратъ мнѣ представляетъ, что Ярославскаго намѣстничества, Моложскаго уѣзда, въ селѣ Остолоповѣ бываетъ неуказная ярмарка, и на оную не малый съѣздъ обывателей, отчего и дѣлается гражданамъ подрывъ.

---

[1]) См. *Русскій Архивъ*, т. III, статья о Мельгуновѣ.

А какъ подобная сему ярмарка, бывшая Весьегонскаго уѣзда, въ разстояніи отъ того села Остолопова трехъ верстъ, въ разсужденіи производимаго отъ ней подрыву мною уничтожена, для того ваше высокопревосходительство покорнѣйше прошу приказать помянутую ярмарку, яко состоящую на самой границѣ обоихъ уѣздовъ, въ прекращеніе могущихъ быть во всѣхъ припасахъ подрывовъ, уничтожить". Такъ надзоръ, задуманный императрицей, перешелъ въ управленіе въ высшей степени личное. Графъ Сперанскій имѣлъ право въ 1821 году слѣдующимъ образомъ охарактеризовать положеніе мѣстнаго управленія: „Губернскія мѣста", говорилъ онъ, „въ прямомъ смыслѣ не имѣютъ надъ собою мѣстнаго надзора. Гражданскій губернаторъ, бывъ предсѣдателемъ губернскаго правленія, не можетъ надзирать ни самъ за собою, ни за мѣстами ему равными. Прокуроръ имѣетъ въ сихъ мѣстахъ одно право предъявленія. Надзоръ со властью исправленія по общему учрежденію принадлежитъ генералъ-губернаторамъ. Но тамъ, гдѣ званіе сіе существуетъ, дѣйствіе его, яко личное и съ точностію неопредѣленное, непрестанно колеблется между самовластіемъ и послабленіемъ..." [1]).

§ 108. Учрежденіе министерствъ и постепенное развитіе губернаторской должности окончательно выяснило неудовлетворительность намѣстниковъ, какъ органа нормальнаго мѣстнаго управленія.

Учрежденіе министерствъ въ 1802 году имѣло цѣлью преобразовать заново организацію высшей исполнительной власти. Исполнительная власть до того времени была организована крайне неудовлетворительно. Екатерина II, какъ мы видѣли, обращала главное вниманіе на учрежденія мѣстныя. Высшее управленіе держалось при ней не столько достоинствомъ учрежденій, сколько рѣдкими качествами лицъ, коимъ были поручены отдѣльныя отрасли управленія подъ непосредственнымъ надзоромъ самой императрицы [2]).

---

[1]) Весьма любопытныя свѣдѣнія относительно положенія и дѣятельности губернаторовъ въ намѣстничествахъ содержатся въ ст. гр. Сальяса: *Поэтъ Державинъ, правитель намѣстничества (1785—1788 гг.)*, помѣщ. въ *„Русскомъ Вѣстникѣ"* за 1876 г., №№ 9 и 10. Державинъ былъ губернаторомъ Тамбовской губерніи, входившей въ составъ генералъ-губернаторства Тамбовскаго и Рязанскаго, коимъ управлялъ гр. Гудовичъ.

[2]) По закону высшій надзоръ за управленіемъ сосредоточивался въ лицѣ сената и генералъ-прокурора. Сами по себѣ, эти средства были недостаточны. Но императрица полагала возможнымъ восполнить этотъ недостатокъ, учредивъ въ областяхъ мѣстныхъ генералъ-прокуроровъ въ лицѣ намѣстниковъ. Мы видѣли, что, при невозможности раздѣлить надзоръ „съ правомъ исправленія" отъ управленія, на мѣстахъ получился не намѣстничій надзоръ, а намѣстническое управленіе.

Павелъ I, вообще недовѣрчиво относившійся къ преобразованіямъ своей матери, въ 1797 году задумалъ возвратиться къ старому порядку. Вслѣдствіе этого въ столицѣ были возобновлены уничтоженныя коллегіи, должности государевыхъ намѣстниковъ сокращены, среднія судебныя инстанціи въ губерніи уничтожены. Послѣдняя мѣра была весьма полезна, ибо сокращала количество инстанцій. Но затѣмъ реформа 1797 года представляла важныя неудобства. Графъ Сперанскій опредѣляетъ ихъ слѣдующимъ образомъ: „Первое, что въ немъ (въ новомъ порядкѣ) установленъ былъ, такъ сказать, двойной комплектъ однѣхъ и тѣхъ же коллегій: ибо губернскія мѣста не что другое суть, какъ тѣ же самыя коллегіи, тому же самому сенату и въ той же степени подчиненныя и тѣми же самыми дѣлами управляющія. Отсюда множество стѣсненій и затрудненій. Второе, хотя надзоръ генералъ-губернаторовъ по неопредѣлительности его былъ недостаточенъ, но съ упраздненіемъ его губернскія мѣста остались уже безъ всякаго главнаго мѣстнаго надзора, кромѣ прокурорскаго, который и вездѣ слабъ, а въ отдаленныхъ губерніяхъ почти ничтоженъ, ибо прокуроръ никакой власти въ губернскихъ мѣстахъ не имѣетъ“. Порядокъ этотъ держался не долго. Въ 1802 году дано новое устройство сенату и положено основаніе учрежденію министерствъ.

При учрежденіи министерствъ законодатель имѣлъ въ виду образовать постоянные органы высшей исполнительной власти, распредѣливъ между ними дѣла сообразно ихъ роду и качеству [1]). Вмѣстѣ съ тѣмъ, преобразовался на новыхъ началахъ и высшій надзоръ за администраціей. Вмѣсто того, чтобы сосредоточивать надзоръ по всѣмъ частямъ управленія въ рукахъ одного учрежденія или лица (сената и генералъ-губернатора), законодательство раздѣлило его по отраслямъ дѣлъ, поручивъ эти отрасли отдѣльнымъ лицамъ. Сенатъ остался лишь учрежденіемъ, объединяющимъ этотъ надзоръ, разбитый по отдѣльнымъ вѣдомствамъ. Не входя здѣсь въ разборъ достоинства учрежденія министерствъ, нельзя не замѣтить, что они, въ самой идеѣ своей, стали въ прямое противорѣчіе съ учрежденіемъ генералъ-губернаторствъ. Во-первыхъ, должность генералъ-губернаторовъ затрудняла осуществленіе одной изъ цѣлей, предположенныхъ правительствомъ при учрежденіи министерствъ. Цѣль эта состояла въ осуществленіи завѣтной мысли Петра Великаго и Екатерины II — уничтожить всѣ среднія инстанціи между губернскимъ и высшимъ управленіемъ. Поэтому министерства объ-

---

[1]) Этимъ восполнился недостатокъ высшей исполнительной власти, прежде (особенно при Петрѣ I) сосредоточенной въ лицѣ генералъ-прокурора.

явлены не среднимъ установленіемъ, замѣнившимъ коллегіи, а высшею исполнительною властью, частью правительствующаго сената. Эта мысль руководила законодательствомъ въ 1802 году и въ полной силѣ удержана въ 1810 г. Между тѣмъ, что же такое были генералъ-губернаторы, какъ не средняя инстанція между губернскимъ управленіемъ и высшею исполнительною властью? Во-вторыхъ, генералъ-губернаторскій надзоръ, по существу своему, противорѣчитъ началамъ министерскаго надзора. Послѣдній касался одного рода дѣлъ, но дѣйствовалъ на всемъ пространствѣ государства. Графъ Канкринъ справедливо называлъ организацію министерствъ линеарною, въ томъ смыслѣ, что каждая линія управленія: администрація, полиція, финансы—имѣютъ главнаго министра, линія же каждаго министерства идетъ отдѣльно черезъ всѣ инстанціи. Напротивъ, генералъ-губернаторское управленіе дѣлало изъ своего района замкнутую область, гдѣ надзоръ и власть намѣстника распространялись на всѣ части управленія, заслоняя ихъ отъ высшей власти. Тотъ же Канкринъ называлъ такое устройство островнымъ, федеративнымъ. Въ-третьихъ, учрежденіе министерствъ должно было сосредоточить всю силу политической власти въ высшихъ установленіяхъ, оставивъ всѣмъ подчиненнымъ учрежденіямъ только административное значеніе, точно опредѣленное дѣйствующими законами. Генералъ-губернаторы, напротивъ, имѣли значеніе представителей высшей политической власти въ мѣстности.

Какъ разрѣшить эти противорѣчія? Въ эпоху учрежденія министерствъ объ этомъ не было рѣчи. Самыя противорѣчія эти не вышли еще наружу. Напротивъ, учрежденіе министерствъ всѣми считалось за естественное продолженіе политики Екатерины II, и императоръ Александръ I могъ спокойно думать, что онъ царствуетъ по духу и разуму своей бабки. Важныя политическія дѣла отвлекли его отъ внутренней политики, и только послѣ вѣнскаго конгресса онъ могъ приняться за внутреннія преобразованія. Тогда правительство ясно увидѣло необходимость согласовать двѣ должности, построенныя на двухъ совершенно различныхъ началахъ,—министра и генералъ-губернатора. Лучшіе политическіе умы и опытнѣйшіе администраторы приняли участіе въ этомъ согласованіи. Но оно, какъ мы сейчасъ увидимъ, привело къ весьма неудовлетворительнымъ результатамъ.

§ 109. Въ 1816 году, по высочайшему повелѣнію, былъ составленъ проектъ новаго учрежденія намѣстничествъ. Въ силу этого проекта, имперія должна была раздѣлиться на 12 намѣстничествъ; каждое изъ нихъ предполагалось составить изъ 3—5 губерній. На-

мѣстничество ввѣрялось намѣстнику, при которомъ состоялъ совѣтъ съ правами совѣщательнаго установленія: голосъ намѣстника одинъ имѣлъ рѣшительное значеніе. Въ завѣдываніи этого совѣта и во власти намѣстника сосредоточивались всѣ части управленія: судебная, полицейская, хозяйственная, духовная, учебная, почтовая и т. д., кромѣ дѣйствующей арміи и флота. Намѣстникъ не управляетъ прямо никакою частью, но ему подчинены всѣ начальствующія лица. Онъ можетъ мѣнять всѣхъ должностныхъ лицъ (кромѣ губернатора, вице-губернатора, предсѣдателей палатъ и прокуроровъ). Представленія свои онъ дѣлаетъ прямо императору черезъ комитетъ министровъ и получаетъ высочайшія повелѣнія чрезъ это же учрежденіе. Сенатъ присылаетъ свои указы прямо къ нему. Министры посылаютъ свои распоряженія губернскимъ властямъ не иначе, какъ чрезъ намѣстниковъ. Чрезъ нихъ же и подчиненныя власти дѣлаютъ свои представленія высшему правительству. Намѣстнику принадлежитъ важное право останавливать исполненіе указовъ сената и предписаній министровъ.

Этотъ проектъ не былъ приведенъ въ исполненіе, можетъ быть, потому, что онъ встрѣтилъ сильную оппозицію въ тогдашнихъ министрахъ, особенно въ министрѣ финансовъ, графѣ Гурьевѣ, которому означенный проектъ былъ переданъ на разсмотрѣніе по высочайшему повелѣнію.

Графъ Гурьевъ справедливо доказывалъ, что чрезвычайная власть, предоставляемая намѣстникамъ, парализуетъ дѣятельность министерствъ. Онъ соглашался съ тѣмъ, что учрежденіе министерствъ и внутреннее управленіе представляли нѣкоторые недостатки, порождавшіе важныя злоупотребленія. Но эти недостатки и злоупотребленія не обусловливали учрежденія власти, по существу своему противорѣчившей началамъ министерскаго управленія. Напротивъ, графъ Гурьевъ полагалъ, что причина недостатковъ внутренняго управленія заключается „главнѣйшимъ образомъ въ необразованіи, соотвѣтственно началамъ министерскихъ управленій, подвѣдомыхъ имъ или мѣстныхъ управленій“.

Изъ проекта самого графа Гурьева видно, что онъ соглашался съ необходимостью намѣстниковъ, но не въ томъ видѣ, въ какомъ предлагалъ ихъ проектъ. По мысли графа, управленіе высшее и мѣстное должно сосредоточиться въ министерствахъ съ одной, и въ губернскихъ установленіяхъ, съ другой стороны; главный же мѣстный надзоръ долженъ быть ввѣренъ намѣстникамъ, причемъ должность ихъ должна организоваться такъ, чтобы они не могли задерживать дѣйствія высшихъ и низшихъ исполнительныхъ властей.

Мнѣніе графа Гурьева, кажется, возымѣло надлежащее дѣйствіе

въ высшихъ сферахъ управленія. По крайней мѣрѣ, правительство въ принципѣ отказалось отъ мысли сдѣлать изъ намѣстниковъ органы высшаго управленія и стремилось превратить ихъ въ орудія главнаго мѣстнаго надзора. Кромѣ того, правительство пришло еще къ тому важному заключенію, что теоретическая разработка этого важнаго вопроса не можетъ принести той пользы, какъ указаніе опыта.

Вслѣдствіе этого, въ 1819 году, генералъ-адъютанту Балашову высочайше повелѣно было взять въ свое завѣдываніе пять губерній (Рязанскую, Тульскую, Орловскую, Воронежскую и Тамбовскую), съ тѣмъ, чтобы „онъ доказалъ возможность примѣненія на дѣлѣ проекта о намѣстничествахъ“. Балашовъ началъ дѣйствовать только съ 1823 года и въ теченіе трехъ лѣтъ представлялъ свои соображенія и проекты. Въ то же самое время графъ Сперанскій (въ 1821 г.) составилъ свой проектъ преобразованія мѣстныхъ учрежденій. Этотъ проектъ показываетъ, какъ мало можно было сдѣлать изъ генералъ-губернаторской должности, и въ какой степени разошлась уже она съ общими губернскими установленіями.

Императоръ Александръ I, поручая Балашову въ 1819 году пять губерній, изложилъ ему свой взглядъ на должность намѣстника. Сущность этого взгляда заключается въ слѣдующемъ. При восшествіи своемъ на престолъ, императоръ замѣтилъ, что внутреннее управленіе соединено въ лицѣ генералъ-прокурора и подъ его всеобщимъ надзоромъ раздроблено на нѣсколько десятковъ мѣстныхъ управленій. Такое соединеніе власти въ высшихъ сферахъ и раздробленіе ея въ низшихъ сопряжено со значительными неудобствами. Посему императоръ призналъ за благо подраздѣлить государственное управленіе: съ этою цѣлью учреждены министерства, комитетъ министровъ, преобразованъ государственный совѣтъ. Для довершенія же преобразованія необходимо учрежденіе генералъ-губернаторовъ. Новые генералъ-губернаторы должны отличаться отъ намѣстниковъ Екатерины II. Послѣдніе, по мнѣнію императора, слишкомъ были обременены подвѣдомственными имъ дѣлами (то-есть заняты были управленіемъ, въ собственномъ смыслѣ) и оттого имѣли мало времени заниматься тѣми, которыя, по обстоятельствамъ или ихъ усмотрѣнію, должны были привлечь ихъ особенное вниманіе. Затѣмъ императоръ слѣдующимъ образомъ опредѣлилъ соотношеніе разныхъ частей администраціи. „Министры, по обязанности своей, должны давать направленіе каждый своей части, а подвѣдомственныя имъ мѣста и лица въ губерніяхъ должны дѣлать распорядки и исполненія по предписаніямъ министровъ на основаніи законовъ и уставовъ; генералъ-губернаторъ же всегдашній наблюдатель всякаго распорядка и всякаго исполненія въ порученныхъ ему

губерніяхъ, или ежеминутный инспекторъ всѣхъ частей внутренняго управленія въ его округѣ". Для помощи генералъ-губернатору полагается совѣтъ.

§ 110. На основаніи инструкціи и проекта, Балашовъ началъ дѣйствовать во ввѣренныхъ ему губерніяхъ. При этомъ онъ постепенно вырабатывалъ проектъ генералъ-губернаторскаго управленія, которое, по волѣ императора, предполагалось распространить на всю имперію, если опытъ пяти губерній, ввѣренныхъ Балашову, окажется удачнымъ.

Основныя начала проекта Балашова сходны съ тѣми, которыя мы видѣли въ замѣчаніяхъ графа Гурьева и инструкціи Александра I, съ нѣкоторыми лишь измѣненіями.

Генералъ-губернаторы, писалъ Балашовъ, должны быть безпрерывными инспекторами всѣхъ частей управленія и, вмѣстѣ съ тѣмъ, главными начальниками полиціи.

Министры направляютъ дѣятельность подчиненныхъ властей, а генералъ-губернаторъ наблюдаетъ за исполненіемъ предписаній высшаго правительства. Въ такомъ видѣ, говоритъ онъ, генералъ-губернаторы не могутъ быть непріятны министрамъ и неполезны службѣ. Польза, ожидаемая отъ генералъ-губернаторской должности, состояла въ томъ, что они будутъ наблюдать, „чтобы министерскія части одна другой не вредили, а ни которая никого свыше мѣры предписанной не стѣсняла".

Устраняя генералъ-губернаторовъ отъ дѣйствительнаго управленія, Балашовъ, по необходимости, долженъ былъ признать самостоятельность губернаторовъ. „Губернаторъ", говоритъ онъ, „есть хозяинъ своей губерніи и, слѣдовательно, его надзору подлежать должны распорядки по предписаніямъ гг. министровъ по ихъ частямъ; но по исполнительной части онъ находится самъ подъ главнымъ надзоромъ генералъ-губернатора и, какъ по той обязанности, такъ и по другой, долженъ состоять подъ повелѣніемъ комитета министровъ". Переводя эти слова на болѣе понятный языкъ, выходитъ слѣдующее. Губернаторъ есть хозяинъ губерніи, слѣдовательно, вся отвѣтственность за внутреннее управленіе лежитъ на немъ. На немъ не лежитъ надзоръ за исполненіемъ законовъ и министерскихъ предписаній въ низшихъ установленіяхъ; но поскольку онъ самъ исполнительная власть, его дѣйствія подлежатъ двойному контролю — генералъ-губернатора и комитета министровъ, то-есть двухъ установленій, которыя сами не несутъ прямой отвѣтственности за порядокъ внутренняго управленія, но могутъ стѣснять своими распоряженіями лицо, прямо отвѣтственное за этотъ порядокъ. Ба-

лашовъ очень опредѣленно выражается объ отличіи генералъ-губернаторской и губернаторской отвѣтственности. Послѣдняя, какъ власть управляющая, отвѣчаетъ за то, „правильно ли онъ распорядилъ или исполнилъ“, а генералъ-губернаторъ, какъ власть надзирающая,—за то, „не попустилъ ли онъ въ молчаніи и въ невзысканіи неправильнаго распорядка или исполненія“. „Итакъ“, заключаетъ Балашовъ, „я полагаю управленіе лежащимъ на губернаторѣ, а надзоръ за управленіемъ и за самимъ губернаторомъ лежащимъ на генералъ-губернаторѣ“.

Такая „обязанность“ была способна парализовать дѣятельность лица, на которомъ лежитъ вся серьезная часть администраціи. Балашовъ самъ сознается, что отвѣтственность, устраиваемая имъ для губернатора, тяжелѣе той, которую онъ возлагаетъ на генералъ-губернатора. „Отвѣтственность губернаторская“, говоритъ онъ, „возможна при одной только, много при двухъ губерніяхъ, иначе замедлитъ крайне теченіе дѣлъ; отвѣтственность же генералъ-губернаторская допускаетъ подъ надзоръ неопредѣлительное число губерній“. Но очевидно, что надзоръ, о которомъ говорилъ Балашовъ, можетъ съ удобствомъ быть сосредоточенъ въ лицѣ правительствующаго сената и министра внутреннихъ дѣлъ, тѣмъ болѣе, что тогда только администрація достигнетъ дѣйствительнаго единства. Замѣчательно, что Балашовъ самъ высказалъ эту мысль.

„Въ государствѣ меньшей обширности“, читаемъ мы у него, „можетъ быть достаточно управленія однихъ губернаторовъ по губерніямъ, не составляя изъ нихъ округовъ или областей. Въ обширномъ государствѣ могутъ быть также такіе края, которые не составляютъ цѣлой области или большого округа, а губернію и даже менѣе оной. Въ сихъ случаяхъ нѣтъ нужды въ генералъ-губернаторахъ, а достаточно однихъ губернаторовъ, въ отношеніи къ которымъ министръ внутреннихъ дѣлъ имѣетъ общую надъ всѣми обязанность генералъ-губернатора“.

Но если бы Балашовъ допустилъ предположеніе, что вся имперія раздѣлена на мелкія губерніи, безъ соединенія ихъ въ округи, на что тогда нужна была бы должность генералъ-губернатора?

Неудивительно, что такой проектъ, основанный на противорѣчіяхъ, не могъ получить одобренія законодательной власти. Балашова, конечно, нельзя винить въ этихъ несообразностяхъ: онѣ зависѣли отъ несостоятельности самого учрежденія, которое ему пришлось защищать; ему предстояло примирить учрежденіе министерствъ, какъ общей для всей имперіи исполнительной власти, съ чрезвычайною должностью генералъ-губернаторовъ. Удивительно ли, что онъ не успѣлъ въ этомъ предпріятіи?

Несмотря на весь свой талантъ, самъ Сперанскій не могъ ничего сдѣлать въ этомъ отношеніи. Его проектъ есть образецъ политической ловкости, удачныхъ комбинацій, но онъ не достигъ своей цѣли.

Сперанскій принималъ въ своемъ проектѣ признанное уже правительствомъ основное положеніе, что должность генералъ-губернатора состоитъ въ надзорѣ за мѣстнымъ управленіемъ. Но онъ понималъ также, лучше, чѣмъ кто-либо другой, что нѣтъ возможности, въ такой сильной должности, какова генералъ-губернаторская, провести границу между надзоромъ и управленіемъ. Поэтому онъ предполагалъ, сколько возможно, ослабить личное вліяніе генералъ-губернаторовъ на мѣстную администрацію, парализовать возможность личнаго произвола.

Онъ предполагалъ изъять генералъ-губернаторовъ изъ круга мѣстныхъ учрежденій, что, какъ онъ справедливо доказывалъ, давно уже было сдѣлано на дѣлѣ. Поэтому должность генералъ-губернаторовъ должна быть отнесена къ кругу государственныхъ установленій. „Генералъ-губернаторъ есть не что иное, какъ министерство, дѣйствующее на мѣстѣ и принадлежащее къ общему всѣхъ министерствъ составу, къ сенату. Такимъ образомъ министерское установленіе будетъ имѣть два вида: одинъ общій, въ коемъ всѣ дѣла раздѣляются по предметамъ, другой мѣстный, въ коемъ дѣла раздѣляются по округамъ. Изъ сего само собою уже слѣдуетъ“, продолжаетъ онъ, „что нѣтъ никакой причины давать сему установленію видъ средній, ни къ тому, ни къ другому порядку не принадлежащій. Сей средній видъ въ многосложности управленія было бы нѣчто излишнее, а потому вредное“.

Такъ думалъ Сперанскій обойти важное затрудненіе, представлявшееся составителямъ проекта,—не допускать между мѣстнымъ и высшимъ управленіемъ никакихъ посредствующихъ властей. Сперанскій разрѣшаетъ этотъ вопросъ тѣмъ, что относитъ генералъ-губернаторовъ къ государственнымъ (то-есть высшимъ) установленіямъ, и затѣмъ утверждаетъ, что они не будутъ составлять никакой средней инстанціи, какъ будто перемѣна названія измѣняетъ сущность дѣла! Мало этого: генералъ-губернаторы, дѣйствующіе какъ среднее установленіе, менѣе стѣсняли бы высшее правительство, чѣмъ въ случаѣ возведенія ихъ на степень „министерства, дѣйствующаго на мѣстѣ“.

§ 111. По кончинѣ императора Александра I, эти проекты поступили на усмотрѣніе новаго правительства. По высочайшему повелѣнію былъ составленъ особый комитетъ, который долженъ былъ

окончательно разсмотрѣть дѣло о генералъ-губернаторахъ. Постановленія этого комитета заслуживаютъ большого вниманія.

Засѣданіе комитета, долженствовавшаго рѣшить участь балашовскаго проекта, происходило 4-го мая 1827 года. Результаты совѣщанія были весьма неблагопріятны для этого сановника. Образованіе округовъ, по мнѣнію комитета, даетъ каждому изъ нихъ значеніе отдѣльной отъ цѣлаго части или даже особаго владѣнія. Комитетъ полагалъ, что въ политическомъ отношеніи это дѣленіе будетъ вредно, въ административномъ безполезно. Учрежденіе намѣстниковъ нисколько не улучшило бы положенія губерній. Въ подтвержденіе этого заключенія комитетъ привелъ весьма убѣдительные мотивы. Вотъ что мы читаемъ въ журналѣ его: „Твердость, единство и сила управленія зависятъ отъ совершенства установленій, отъ хорошаго выбора лицъ, а не отъ безмѣрной ихъ власти. Напротивъ того, эти установленія теряютъ свою силу и разрушаются, когда высшіе сановники (какъ сіе нерѣдко бывало) употребляютъ данныя имъ полномочія на то, чтобы затруднять или останавливать законное теченіе дѣлъ и одинъ другому противодѣйствовать. Желаемый порядокъ въ губерніяхъ тогда только учредится, когда будутъ поставлены точныя и единообразныя правила для всѣхъ мѣстъ управленія и суда, когда мѣста сіи зависѣть будутъ отъ одного центральнаго верховнаго правительства, которое бы руководствовало каждаго по одинаковымъ началамъ и, такъ сказать, единымъ движеніемъ“.

Комитетъ справедливо признавалъ эти начала годными для общаго государственнаго управленія. Къ сожалѣнію, онъ призналъ слишкомъ обильныя исключенія изъ этого правила въ пользу разныхъ пограничныхъ губерній. Постороннія вліянія были слишкомъ сильны, чтобы комитетъ могъ ихъ преодолѣть.

Когда генералъ-губернаторы были признаны неудовлетворительными органами надзора, такъ какъ при ихъ чрезмѣрной власти этотъ надзоръ переходилъ въ управленіе, законодательство ввѣрило главный надзоръ въ мѣстности губернатору.

Всѣ отрасли мѣстной администраціи завѣдуются установленіями, имѣющими свою опредѣленную степень власти. Отношенія губернатора къ нимъ различны. Онъ или наблюдаетъ только за порядкомъ производящихся въ нихъ дѣлъ, въ рѣдкихъ случаяхъ принимая участіе въ особенно важныхъ актахъ, или дѣйствуетъ чрезъ подвѣдомственныя ему мѣста.

Въ такомъ смыслѣ начертанъ наказъ губернаторамъ въ 1837 г., когда вообще произошли важныя реформы въ мѣстномъ управленіи. Наказъ опредѣляетъ двоякую дѣятельность губернатора: какъ выс-

шаго представители власти и охранителя законовъ, и какъ администратора. Какъ представитель высшей власти, онъ предсѣдательствуетъ въ губернскомъ правленіи, которое и является непосредственнымъ органомъ высшаго правительства. Какъ блюститель порядка и законовъ, онъ пользуется правомъ ревизіи и непрерывнаго надзора. Какъ администраторъ, онъ до послѣдняго времени имѣлъ обширный кругъ дѣлъ, коими онъ завѣдывалъ чрезъ приказы общественнаго призрѣнія, строительно-дорожныя и прочія коммиссіи и комитеты, которыхъ было чрезвычайно много.

Такимъ образомъ, наказъ соединилъ въ лицѣ губернатора два элемента, до тѣхъ поръ разъединенные. Учрежденіе о губерніяхъ разсматривало его какъ правителя. Власть надзора принадлежала генералъ-губернатору. Съ видоизмѣненіемъ этой должности нужно было подумать объ организаціи надзора въ каждой губерніи, какъ этого желала императрица Екатерина. Естественнѣе всего было возложить его на губернатора. Но наше законодательство не сразу пришло къ такому разрѣшенію вопроса и, лишь пройдя чрезъ балашовскіе проекты, убѣдилось въ возможности имѣть въ мѣстности представителя власти, не парализующаго дѣятельности другихъ учрежденій, и организовать мѣстный надзоръ, не переходящій въ управленіе.

Б. Дѣйствующее законодательство о генералъ-губернаторахъ.

§ 112. Историческія условія должности генералъ-губернаторовъ отражаются и на дѣйствующихъ о нихъ постановленіяхъ. Наказъ 1853 года разсматриваетъ эту должность какъ исключительную и облеченную особыми полномочіями. Это видно какъ изъ порядка опредѣленія генералъ-губернаторовъ, такъ и изъ способа отправленія ими своей должности, такъ, наконецъ, и изъ круга предоставленныхъ имъ дѣлъ.

Постановленіе объ опредѣленіи губернаторовъ выражено въ слѣдующихъ словахъ: „Губернаторы опредѣляются и увольняются именными Высочайшими указами и вмѣстѣ Высочайшими приказами“ [1]). Въ соотвѣтствующей статьѣ генералъ-губернаторскаго наказа читаемъ: „Главные начальники губерній опредѣляются по непосредственному избранію и особому личному къ нимъ довѣрію Его Императорскаго Величества“ [2]). Это особое личное до-

[1]) Св. зак., т. II, изд. 1876 г., ст. 488.
[2]) Тамъ же, ст. 411.

вѣріе, конечно, не можетъ быть перенесено на другое лицо въ общемъ служебномъ порядкѣ. Поэтому наказъ заключаетъ въ себѣ особыя постановленія объ исправленіи должности генералъ-губернаторовъ. Должность губернатора, за его отсутствіемъ или болѣзнью, ex lege исправляется вице-губернаторомъ или управляющимъ казенною палатою, или другимъ лицомъ, указаннымъ въ законѣ. Напротивъ, генералъ-губернаторъ, въ случаѣ болѣзни или отлучки, не можетъ ни удѣлить своей власти кому-либо, ни поручить своей должности другому, безъ особаго высочайшаго повелѣнія. Если такого повелѣнія не послѣдуетъ, то подвѣдомственные ему губернаторы дѣйствуютъ по общимъ правиламъ, примѣняемымъ къ тѣмъ мѣстностямъ, гдѣ нѣтъ генералъ-губернаторовъ.

Требованію личнаго довѣрія соотвѣтствуетъ и вполнѣ личный характеръ должности генералъ-губернатора. Губернаторъ дѣйствуетъ въ кругу опредѣленныхъ установленій и, большею частью, чрезъ эти установленія, въ качествѣ ихъ предсѣдателя или непосредственнаго наблюдателя. Напротивъ, генералъ-губернаторская должность требуетъ личнаго дѣйствія этой власти. Правда, ст. 416 т. II Св. зак. гласитъ, что „генералъ-губернаторы, по приведенію въ исполненіе распоряженій какъ высшаго правительства, такъ и своихъ собственныхъ, дѣйствуютъ чрезъ мѣста и лица, коимъ по учрежденіямъ и уставамъ губернскаго управленія сіе исполненіе должно принадлежать“. Но смыслъ этой статьи заключается въ томъ, что генералъ-губернаторъ, какъ должность, поставленная внѣ круга губернскихъ установленій, не имѣетъ собственныхъ своихъ исполнительныхъ органовъ и не долженъ нарушать общихъ правилъ губернскаго управленія и видоизмѣнять компетенцію учрежденій, предоставленную имъ закономъ. При генералъ-губернаторѣ состоятъ: 1) канцелярія и 2) чиновники по особымъ порученіямъ.

Существо должности генералъ-губернаторовъ опредѣляется статьею 417 т. II Св. зак., гдѣ сказано: „Имѣя постоянное и тщательное попеченіе о благѣ жителей ввѣреннаго ему края, генералъ-губернаторъ есть мѣстный высшій блюститель порядка во всѣхъ онаго частяхъ, непрестанно ревизующій всѣ дѣйствія мѣстъ и лицъ, ему подвѣдомственныхъ, для предупрежденія или для прекращенія нарушенія законовъ, всего противнаго безопасности и пользѣ общей, или же несообразнаго съ видами верховнаго правительства, извѣстными ему, какъ лицу, полнымъ довѣріемъ Государя Императора облеченному“.

Изъ опредѣленія этой статьи вытекаетъ, что: 1) генералъ-губернатору предоставленъ высшій надзоръ за дѣйствіями всѣхъ мѣстъ и лицъ во ввѣренномъ ему краѣ; 2) дѣятельность его, какъ органа надзора, основывается не только на общихъ указаніяхъ закона, по-

добно надзору губернаторскому, но и на извѣстныхъ ему видахъ верховнаго правительства, — что, конечно, сообщаетъ генералъ-губернаторскому надзору исключительный характеръ.

Внѣ этой общей обязанности, генералъ-губернаторъ не имѣетъ опредѣленнаго круга вѣдомства, хотя законъ и ввѣряетъ его особенному попеченію цѣлый рядъ предметовъ, заключающихся въ слѣдующихъ рубрикахъ: 1) общее благосостояніе и внутренняя безопасность; 2) народное здравіе и продовольствіе; 3) общественное хозяйство; 4) отправленіе правосудія; 5) личный составъ мѣстнаго управленія. Постановленія, содержащіяся въ этихъ рубрикахъ, отчасти представляются общими съ постановленіями о должности губернаторовъ, отчасти имѣютъ характеръ скорѣе нравственныхъ совѣтовъ, нежели юридическихъ предписаній.

На генералъ-губернатора возлагается, напримѣръ, общая всѣмъ начальникамъ губерній обязанность преслѣдовать всѣми зависящими отъ него средствами излишнюю роскошь, расточительность, безпутство и мотовство, по правиламъ устава о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій [1]). Но эта обязанность относится также къ компетенціи губернаторовъ, съ тою разницею, что законъ опредѣляетъ съ точностью порядокъ дѣйствія послѣднихъ и кругъ учрежденій, чрезъ которыя приводятся въ исполненіе ихъ предписанія. Напротивъ, инструкція генералъ-губернаторамъ содержитъ въ себѣ только общую ссылку на уставъ о предупр. и пресѣч. преступленій. Сюда же относятся обязанности генералъ-губернатора по отношенію къ городскому хозяйству, т.-е. наблюденіе за правильнымъ и полезнымъ употребленіемъ существующихъ городскихъ доходовъ и открытіе новыхъ источниковъ къ усиленію оныхъ [2]). За введеніемъ, въ 1870 г., новаго городового положенія, обязанность эта, въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ реформа городского управленія получила силу, представляется крайне неопредѣленной, такъ какъ названный законъ указываетъ съ точностью порядокъ надзора за дѣйствіями городскихъ установленій и органъ, которому этотъ надзоръ предоставленъ — губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе.

§ 113. Другія постановленія, какъ мы замѣтили, имѣютъ характеръ скорѣе нравственныхъ предписаній, чѣмъ юридическихъ опредѣленій. Сюда относится большинство постановленій о должности генералъ-губернатора. Напримѣръ, по дѣламъ общаго благосостоянія и внутренней безопасности генералъ-губернаторъ наблюдаетъ, между прочимъ, чтобы „молодые дворяне не находились во вредной празд-

---

[1]) Св. зак., т. II, изд. 1876 г., ст. 430.

[2]) Тамъ же, ст. 423.

ности, но посвящали себя службѣ государственной"; чтобы „каждый, во всѣхъ сословіяхъ, снискивалъ себѣ пропитаніе трудомъ честнымъ и полезнымъ" [1]); „чтобы дворяне вели жизнь приличную ихъ происхожденію и служили примѣромъ прочимъ сословіямъ" [2]); генералъ-губернаторъ „устраняетъ всякій поводъ къ ложнымъ понятіямъ, превратнымъ толкованіямъ и гибельному лжемудрствованію" [3]). По общественному хозяйству, генералъ-губернаторъ, „слѣдуя коренному убѣжденію, что земледѣліе есть главнѣйшая и самая прочная основа народнаго богатства, — пользуется всякимъ случаемъ для указанія истинныхъ и прямыхъ способовъ къ развитію и улучшенію сельскаго хозяйства во всѣхъ его многоразличныхъ и разнообразныхъ отрасляхъ, покровительствуя, поощряя и ободряя всѣ полезныя въ томъ отношеніи предпріятія" [4]); „слѣдя постоянно за ходомъ и развитіемъ торговли и промышленности въ краѣ, онъ близкимъ участіемъ долженъ поощрять всѣ частныя общеполезныя въ семъ отношеніи предпріятія, давая имъ, сколь возможно, соотвѣтствующее видамъ правительства направленіе" [5]); „вредныя во всѣхъ отношеніяхъ для государства дѣйствія монополистовъ преслѣдуются имъ со всею строгостью законовъ" [6]).

По отправленію правосудія генералъ-губернатору принадлежитъ участіе въ дѣлахъ этого рода только въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ не введены новыя судебныя учрежденія [7]). Въ числѣ обязанностей его по этой части законъ называетъ общій надзоръ за порядкомъ и своевременностью отправленія правосудія. „Въ случаѣ медленности, проволочки, безпорядковъ и нарушенія формъ въ производствѣ суда, онъ принимаетъ, въ означенныхъ мѣстностяхъ, мѣры для пресѣченія ихъ и законнаго направленія дѣлъ въ установленномъ порядкѣ" [8]). Онъ имѣетъ также право требовать къ своему личному разсмотрѣнію дѣла уголовныя. Но обязанность его въ этомъ отношеніи представляется довольно неопредѣленною. Распространяя его право на всѣ вообще уголовныя дѣла, законъ рекомендуетъ ему не обременять себя разсмотрѣніемъ дѣлъ обыкновенныхъ, но обращать все свое вниманіе „на дѣла особенной важности, какъ-то: о преступленіяхъ по службѣ лицъ, занимающихъ значительныя должности,

---

[1]) Тамъ же, ст. 419.
[2]) Тамъ же, ст. 421.
[3]) Тамъ же, ст. 424.
[4]) Тамъ же, ст. 431.
[5]) Тамъ же, ст. 434.
[6]) Тамъ же, ст. 435.
[7]) Тамъ же, ст. 936.
[8]) Тамъ же, ст. 437.

и вообще о разительныхъ случаяхъ преступленій“ [1]). Имѣя власть высшаго надзора, генералъ-губернаторъ принимаетъ и разсматриваетъ просьбы и жалобы на мѣста и установленія административныя и судебныя прежняго устройства [2]).

Наконецъ, генералъ-губернатору ввѣренъ общій надзоръ за личнымъ составомъ мѣстнаго управленія. Ему принадлежитъ: 1) право наблюдать за сохраненіемъ между служащими надлежащей дисциплины и за соблюденіемъ каждымъ предоставленной ему власти [3]); 2) представленіе о награжденіи лицъ, оказавшихъ особенныя отличія, непосредственно отъ себя, т.-е. даже помимо непосредственнаго начальства [4]); 3) при всякой открывающейся вакансіи, замѣщеніе которой зависитъ отъ высшаго правительства, ему предоставлено право ходатайствовать объ опредѣленіи на эти должности чиновниковъ, лично ему извѣстныхъ, „и такое ходатайство“, прибавляетъ законъ, „не оставляется, безъ особыхъ причинъ, безъ уваженія“ [5]).

§ 114. Общимъ характеромъ должности генералъ-губернаторовъ опредѣляется и отношеніе ихъ къ государственнымъ властямъ, именно: 1) къ власти верховной, 2) къ центральнымъ государственнымъ установленіямъ и 3) къ установленіямъ губернскимъ.

а) Отношенія къ верховной власти опредѣляются тѣмъ общимъ началомъ, что должность генералъ-губернатора замѣщается лицомъ, пользующимся особеннымъ довѣріемъ Императорскаго Величества. На этомъ основаніи генералъ-губернаторамъ предоставляется право представлять непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе „о всѣхъ тѣхъ предметахъ, кои они признаютъ нужными и необходимыми“. Законъ рекомендуетъ имъ только пользоваться этимъ правомъ „съ должною осмотрительностью“ и дѣлать означенныя представленія „о дѣлахъ особенной важности и въ чрезвычайныхъ случаяхъ“, не утруждая Императорское Величество представленіемъ по такимъ предметамъ, разрѣшеніе которыхъ зависитъ, по закону, отъ министровъ, или для представленія которыхъ на Высочайшее усмотрѣніе установленъ особый ходъ [6]). Московскому генералъ-губернатору спеціально предоставлено обо всемъ, касающемся полицейскаго управленія столицею, доносить прямо Государю Императору и испрашивать непосредственно разрѣшеній Его Величества [7]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 438.
[2]) Тамъ же, ст. 439.
[3]) Тамъ же, ст. 441.
[4]) Тамъ же, ст. 444.
[5]) Тамъ же, ст. 443.
[6]) Тамъ же, ст. 446.
[7]) Тамъ же, ст. 463.

Генералъ-губернаторъ можетъ получать Высочайшія повелѣнія непосредственно по дѣламъ, относящимся до ввѣреннаго ему края. На немъ же лежитъ обязанность приведенія этого повелѣнія въ исполненіе, причемъ онъ обязанъ только довести до свѣдѣнія министровъ и главноуправляющихъ, какъ о Высочайшемъ повелѣніи, такъ и о мѣрахъ, принятыхъ къ его исполненію [1]).

б) Отношенія къ центральнымъ установленіямъ опредѣляются тѣмъ, что генералъ-губернаторъ есть какъ бы посредствующая инстанція между губернскими и высшими установленіями. Поэтому никакая новая мѣра или особое распоряженіе, относящіяся до края, ввѣреннаго генералъ-губернатору, не принимаются иначе, какъ по предварительномъ истребованіи соображеній и заключенія генералъ-губернатора [2]), какъ это было, напримѣръ, при примѣненіи городового положенія къ 9 западнымъ губерніямъ. Далѣе, по всѣмъ предметамъ, ввѣреннымъ особому попеченію генералъ-губернатора, представленія губернскихъ мѣстъ восходятъ къ центральнымъ не иначе, какъ чрезъ него. Изъ прочихъ дѣлъ генералъ-губернаторъ предоставляетъ своему разсмотрѣнію тѣ, по которымъ сочтетъ нужнымъ изложить собственное мнѣніе [3]). Съ другой стороны, распоряженія министровъ по предметамъ, ввѣреннымъ особому попеченію генералъ-губернатора, сообщаются къ исполненію въ губерніи также не иначе, какъ чрезъ него. Законъ дозволяетъ, однако, въ экстренныхъ случаяхъ отсылать предписанія непосредственно губернскимъ начальствамъ, сообщая генералъ-губернатору списки съ предписаній [4]). При представленіи служащихъ въ краѣ чиновниковъ къ наградамъ, къ представленію присоединяется мнѣніе генералъ-губернатора [5]). Въ качествѣ главныхъ начальниковъ края, генералъ-губернаторы поставлены въ одинъ рядъ съ высшими государственными должностями и потому имѣютъ мѣсто въ сенатѣ, гдѣ присутствуютъ какъ въ общихъ собраніяхъ, такъ и въ департаментахъ, коимъ подвѣдомъ ввѣренный имъ край [6]).

в) Отношеніе къ губернскимъ установленіямъ опредѣляется общимъ правиломъ, что они обязаны исполнять „всѣ законныя требованія, предложенія и предписанія генералъ-губернатора“ [7]). Губернаторамъ губерній, подчиненныхъ главнымъ начальникамъ, вос-

---

[1]) Тамъ же, ст. 448.
[2]) Тамъ же, ст. 451.
[3]) Тамъ же, ст. 449.
[4]) Тамъ же, ст. 450.
[5]) Тамъ же, ст. 453.
[6]) Тамъ же, ст. 454.
[7]) Тамъ же, ст. 457.

прещается дѣлать какія бы то ни было представленія мимо этихъ лицъ. Но отсюда исключаются: 1) отчеты о принятіи и сдачѣ управленія губерній, о первомъ обозрѣніи губерніи и годовые отчеты о состояніи и управленіи ввѣреннаго губернатору края, которые представляются непосредственно Государю; срочныя вѣдомости о теченіи дѣлъ, о чрезвычайныхъ происшествіяхъ и т. п., представляемыя какъ на Высочайшее усмотрѣніе, такъ и различнымъ центральнымъ установленіямъ; 2) донесенія о всѣхъ необыкновенныхъ случаяхъ, не терпящихъ ни малѣйшаго отлагательства; 3) „тѣ случаи, когда губернаторы признаютъ данныя имъ отъ главныхъ начальниковъ предписанія противными дѣйствующимъ постановленіямъ“ [1]).

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Должность губернатора.

§ 115. Нормальнымъ и главнымъ органомъ центральной власти на мѣстахъ является должность губернатора. Для опредѣленія ея значенія, мы имѣемъ прежде всего наказъ губернаторамъ 1837 года, вошедшій, съ соотвѣтствующими измѣненіями, въ т. II Св. зак., изд. 1842 и 1857 гг. Въ промежутокъ времени между 1857 и 1876 гг. (когда послѣдовало 4-е изданіе II тома) положеніе губернаторской должности значительно измѣнилось вслѣдствіе судебной и земской реформы, преобразованія городского общественнаго управленія, воинской повинности и т. д. Эти перемѣны отразились на постановленіяхъ о губернаторахъ, содержащихся въ новомъ изданіи II тома и въ продолженіяхъ къ нему. Но главнымъ источникомъ для изученія этой должности остаются постановленія II тома. Сверхъ того, права и обязанности губернатора опредѣляются отдѣльными узаконеніями (каковы: 1) положеніе о крестьянахъ; 2) положеніе о земскихъ учрежденіяхъ; 3) городовое положеніе; 4) уставъ о воинской повинности; 5) уставы акцизные и т. д.), ибо губернаторъ имѣетъ соприкосновеніе со всѣми отраслями мѣстной администраціи. Несмотря на это разнообразіе и многочисленность законодательныхъ источниковъ, нельзя сказать, чтобы въ нихъ былъ проведенъ цѣльный взглядъ на эту должность, которая въ настоящее время находится въ нѣкоторомъ переходномъ положеніи. Установленію общаго взгляда на губернаторскую должность препятствуетъ многочисленность и разнообразіе обязанностей, на немъ лежащихъ. Для лучшаго изученія ея, необхо-

[1]) Тамъ же, ст. 637.

димо выдѣлить всѣ заключающіеся въ ней элементы, не всегда раздѣленные въ самомъ законодательствѣ.

Обязанности, возлагаемыя на губернатора, могутъ быть раздѣлены на слѣдующія категоріи:

I. Губернаторъ является представителемъ высшей правительственной власти въ губерніи, и, въ этомъ качествѣ, на него возложено блюстительство „неприкосновенности верховныхъ правъ самодержавія, пользъ государства и повсемѣстнаго, точнаго исполненія законовъ, уставовъ, Высочайшихъ повелѣній, указовъ Правительствующаго Сената и предписаній начальства“ [1]). Для этой цѣли ему дается право ревизіи всѣхъ учрежденій гражданскаго вѣдомства и другія права, о которыхъ будетъ сказано ниже.

II. На губернатора возлагаются непосредственныя административныя обязанности, выполняемыя имъ какъ лично, такъ и чрезъ состоящія подъ его предсѣдательствомъ и начальствомъ установленія.

III. Губернаторъ принимаетъ участіе въ различныхъ дѣйствіяхъ мѣстныхъ административныхъ вѣдомствъ и въ судѣ, когда, по свойству этихъ дѣйствій или по ихъ важности, законъ требуетъ такого участія.

IV. Губернаторъ является органомъ правительственнаго надзора относительно новыхъ общественныхъ установленій (земскихъ и городскихъ), причемъ означенный надзоръ должно отличать отъ надзора, такъ сказать, политическаго, права коего принадлежатъ губернатору, какъ „представителю высшей правительственной власти“.

Эти категоріи должно имѣть въ виду при разсмотрѣніи правъ и обязанностей губернатора въ отдѣльности.

А. Губернаторъ, какъ представитель высшей правительственной власти.

§ 116. Взглядъ законодательства на губернаторовъ, какъ на представителей высшей власти, выражается прежде всего въ порядкѣ ихъ назначенія. „Губернаторы опредѣляются и увольняются именными Высочайшими указами и вмѣстѣ (т.-е. независимо отъ указовъ) Высочайшими приказами“ [2]).

Въ принципѣ, слѣдовательно, губернаторы избираются Государемъ, хотя министру внутреннихъ дѣлъ принадлежитъ право представлять кандидатовъ на эти мѣста. Законъ не установляетъ какого-либо образовательнаго или служебнаго ценза для занятія должности

---

[1]) Тамъ же, ст. 494.
[2]) Тамъ же, ст. 488.

губернаторовъ. Они могутъ быть назначаемы какъ изъ гражданскихъ, такъ и изъ военныхъ чиновъ. Примѣчаніе къ ст. 488 только рекомендуетъ министру внутреннихъ дѣлъ поручать лицамъ, состоящимъ при министерствѣ кандидатами на губернаторскія мѣста, обозрѣніе разныхъ мѣстныхъ установленій. Такія обозрѣнія считаются достаточною подготовкою къ занятію губернаторскихъ мѣстъ, ибо примѣчаніе продолжаетъ: „приготовленные посредствомъ сихъ обозрѣній кандидаты въ губернаторы, прежде утвержденія ихъ въ семъ званіи, назначаются состоящими въ должности губернаторовъ". Но и означенныя обозрѣнія и предварительное „состояніе въ должности" не являются непремѣннымъ условіемъ для полученія губернаторской должности.

Должность губернатора, являясь должностью нормальною и не предполагающею исключительнаго довѣрія Верховной Власти къ лицу, ее занимающему (подобно должности генералъ-губернатора), можетъ быть исправляема другими должностными лицами, въ случаяхъ болѣзни, отсутствія или увольненія губернатора. Исправленіе этой должности возлагается, прежде всего, на вице-губернатора; но, за его отсутствіемъ или болѣзнью, оно возлагается или на управляющаго казенною палатою, или на управляющаго государственными имуществами по старшинству чиновъ. Но въ порядкѣ исправленія должности губернатора должно различать два случая. Во-первыхъ, губернаторъ можетъ находиться внѣ губернскаго города, но оставаться въ предѣлахъ губерніи, по случаю, напримѣръ, ревизіи уѣздныхъ установленій. Въ этомъ случаѣ онъ „не устраняется отъ участія въ дѣлахъ, особливо ему поручаемыхъ"; исправляющій его должность оставляетъ дѣла, въ случаѣ сомнѣнія или разногласія съ совѣтниками губернскаго правленія, до возвращенія губернатора или отсылаетъ ихъ къ нему на разрѣшеніе. Поэтому „исправленіе должности" въ данномъ случаѣ состоитъ въ веденіи текущихъ и менѣе важныхъ дѣлъ. Заступающій должность губернатора подписываетъ „за губернатора". Въ случаѣ же отсутствія или болѣзни губернатора, онъ вступаетъ во всѣ его права и подписывается „исправляющій должность" [1]).

§ 117. Обязанности губернаторовъ, какъ представителей высшей правительственной власти, вытекаютъ изъ общаго на нихъ взгляда, выраженнаго въ ст. 494. Она разсматриваетъ ихъ какъ „непосредственныхъ начальниковъ ввѣренныхъ имъ Высочайшею Государя Императора волею губерній" и, въ силу этого, возлагаетъ на нихъ блюстительство „неприкосновенности верховныхъ правъ самодержавія,

---

[1]) Тамъ же, ст. 490 и 491.

пользъ государства и повсемѣстнаго, точнаго исполненія законовъ и распоряженій правительства". Вмѣстѣ съ тѣмъ, губернаторъ является лицомъ отвѣтственнымъ предъ высшимъ правительствомъ за общее состояніе губерніи въ отношеніи безопасности, порядка и благосостоянія. Отсюда возникаютъ нѣкоторыя специальныя обязанности губернаторовъ, о коихъ мы будемъ говорить ниже.

Въ отношеніи права по блюстительству неприкосновенности верховныхъ правъ самодержавія, пользъ государства и исполненія законовъ, губернаторы поставлены выше всѣхъ должностныхъ лицъ въ губерніи, хотя бы эти лица занимали должности, независимыя отъ администраціи (напримѣръ, судебныя), или, по своему служебному положенію, были поставлены выше губернаторовъ (предсѣдатели судебныхъ палатъ). Это начало выяснено съ особенною силою положеніемъ комитета министровъ 22 іюля 1866 года, изъ котораго составилась ст. 517 т. II, изд. 1876 г.

„Всѣ служащія въ губерніяхъ лица", говорится въ этой статьѣ, „даже неподчиненныя въ служебномъ отношеніи губернатору, несмотря на сравнительное ихъ по классу должности или чину старшинство, или на особый характеръ служебной дѣятельности, иногда совершенно независимой отъ вліянія административной власти, въ случаѣ ихъ вызова или приглашенія губернаторомъ, обязаны немедленно подчиниться его законнымъ требованіямъ и оказывать ему должное уваженіе, на которое онъ, какъ представитель высшей въ губерніи власти, имѣетъ неотъемлемое право".

§ 118. Первая обязанность, возлагаемая на губернаторовъ, какъ на представителей высшей власти, есть попеченіе о немедленномъ обнародованіи законовъ и распоряженій правительства, принятіе мѣръ къ ихъ исполненію и наблюденіе за исполненіемъ законовъ [1]). Вмѣстѣ съ тѣмъ, губернатору предоставляется, „въ дѣлахъ особенно важныхъ или чрезвычайныхъ" (особенно по сомнѣнію въ законахъ) пригласить въ присутствіе губернскаго правленія казенную палату и управленіе государственными имуществами, а также палаты гражданскаго и уголовнаго суда (гдѣ онѣ остались) съ губернскимъ прокуроромъ (гдѣ онъ есть) для совмѣстнаго разсмотрѣнія дѣлъ и представленія высшему правительству (сенату или министерству, по принадлежности). Во-вторыхъ, по ст. 495, въ лицѣ губернатора, по закону, сосредоточивается мѣстный надзоръ за всѣми находящимися въ губерніи административными учрежденіями и должностными лицами гражданскаго вѣдомства. Послѣдствія этого права надзора двоякія, смотря

[1]) Тамъ же, ст. 500—503.

по отношеніямъ, въ которыя губернаторъ поставленъ къ мѣстнымъ административнымъ установленіямъ и лицамъ. Нѣкоторыя установленія подчинены губернаторамъ и входятъ въ кругъ спеціально губернскихъ и уѣздныхъ властей; другія зависятъ непосредственно отъ соотвѣтствующихъ центральныхъ установленій, которыхъ органами они служатъ.

Къ установленіямъ первой категоріи относятся губернское правленіе, казенная палата, управленіе государственными имуществами, уѣздныя и городскія полицейскія управленія и вообще низшія уѣздныя власти. По отношенію къ нимъ губернаторъ облеченъ правами ближайшаго надзора, состоящаго: 1) въ наблюденіи за точнымъ исполненіемъ ими своихъ обязанностей; 2) въ правѣ предлагать мѣры къ исправленію замѣченныхъ имъ злоупотребленій и безпорядковъ; 3) въ привлеченіи виновныхъ къ законной отвѣтственности чрезъ губернское правленіе; 4) въ правѣ производства ревизіи управленія [1].

Относительно учрежденій, не состоящихъ отъ нихъ въ прямой зависимости (учрежденія по части горной, лѣсной, монетной и т. п.), губернаторы не входятъ ни въ какія непосредственныя распоряженія. Но о замѣченныхъ ими злоупотребленіяхъ или безпорядкахъ, происходящихъ отъ небрежности, они поставляютъ на видъ этимъ управленіямъ. Въ случаѣ открытія ими важныхъ безпорядковъ, они сообщаютъ о томъ ближайшимъ начальствамъ этихъ управленій, приглашая ихъ принять мѣры къ исправленію недостатковъ. При безуспѣшности этихъ напоминаній, губернаторъ доводитъ о замѣченномъ до свѣдѣнія высшихъ управленій и доноситъ министру внутр. дѣлъ [2].

Въ-третьихъ, губернаторамъ принадлежитъ надзоръ за составомъ служебнаго персонала въ губерніяхъ и уѣздахъ. Эта обязанность, по ст. 506, вытекаетъ изъ того начала, что губернаторы „отвѣтствуютъ предъ верховнымъ правительствомъ за состояніе ввѣренной имъ губерніи“. На этомъ основаніи: 1) губернаторы должны собирать свѣдѣнія о способностяхъ, нравственныхъ качествахъ и образѣ жизни лицъ, желающихъ получить мѣсто по назначенію отъ правительства или по выборамъ; 2) означенныя свѣдѣнія принимаются губернаторомъ въ разсчетъ при назначеніи или утвержденіи имъ должностныхъ лицъ, когда это прямо отъ него зависитъ; 3) по закону 22 іюля 1866 года, административныя учрежденія и власти, опредѣляя или перемѣщая подвѣдомственныхъ имъ чиновниковъ, или служащихъ по найму, обязаны представлять о томъ губернатору, который можетъ изъявить свое несогласіе, если считаетъ этихъ лицъ

---

[1]) Тамъ же, ст. 495, 578, 579, 584, 587.

[2]) Тамъ же, ст. 591 и 592.

неблагонадежными. Въ случаѣ несогласія губернатора, назначеніе или перемѣщеніе чиновниковъ не можетъ состояться, и губернаторъ доводитъ о томъ до свѣдѣнія министра внутр. дѣлъ. Но неполученіе отъ губернатора какого бы то ни было отзыва въ теченіе двухъ недѣль принимается за изъявленіе имъ согласія. Это правило временно было распространено и на должности, замѣщенныя земскими учрежденіями. Но оно дѣйствовало недолго — именно съ 1879 по 1880 годъ, когда оно было отмѣнено. Наконецъ, губернаторамъ дано право аттестовать лицъ, избираемыхъ въ мировые судьи, и первый департаментъ сената, отъ котораго зависитъ ихъ утвержденіе, долженъ принимать означенныя аттестаціи въ разсчетъ [1].

Въ связи съ вліяніемъ губернатора на назначеніе должностныхъ лицъ, находится и его обязанность по наблюденію за исполненіемъ ими своихъ обязанностей, съ правомъ привлекать ихъ къ отвѣтственности чрезъ губернское правленіе, или представлять объ нихъ высшему начальству [2]. Губернаторамъ же предоставляются особенныя права по награжденію лицъ, служащихъ въ губерніяхъ. Они выражаются въ троякомъ видѣ: 1) губернаторамъ предоставляется лично награждать достойныхъ чиновниковъ въ предѣлахъ, указанныхъ закономъ; 2) они имѣютъ право ходатайствовать предъ высшимъ начальствомъ о награжденіи служащихъ чинами и знаками отличія; 3) всѣ представленія мѣстныхъ административныхъ начальствъ (за исключеніемъ контрольныхъ палатъ и нѣкоторыхъ лицъ таможеннаго вѣдомства) о награжденіи подвѣдомственныхъ имъ лицъ идутъ чрезъ губернатора [3]. Наблюденію же губернатора подлежатъ и жительствующіе въ губерніи отставные чиновники [4].

§ 119. Сверхъ общаго надзора за служебнымъ персоналомъ въ губерніи, законъ обращаетъ вниманіе губернатора на нѣкоторые предметы. Въ особенности сюда относится, во-первыхъ, „охраненіе дарованныхъ законами правъ“. Именно, на губернаторовъ возлагается наблюденіе, чтобы мѣстные жители пользовались, каждый по званію своему, правами и преимуществами, дарованными разнымъ сословіямъ и званіямъ Высочайшими грамотами и другими законами. Особенное вниманіе губернаторовъ обращается, въ этомъ отношеніи, на охраненіе правъ дворянскаго сословія [5]. Во-вторыхъ, губернаторскій надзоръ распространяется на народное просвѣщеніе. Хотя

[1]) Тамъ же, ст. 506, 511 и законъ 19 августа 1879 года.
[2]) Тамъ же, ст. 515.
[3]) Тамъ же, ст. 512 и 513.
[4]) Тамъ же, ст. 518.
[5]) Тамъ же, ст. 526.

мы увидимъ, что вниманію губернатора рекомендуются и другіе предметы управленія, какъ, напримѣръ, народное продовольствіе и здравіе, но надзоръ его по народному просвѣщенію поставленъ въ особенныя условія. Постановленія объ немъ помѣщены въ рубрикѣ „обязанности губернаторовъ вообще“, гдѣ опредѣляется значеніе ихъ, какъ представителей высшей правительственной власти. Правила о губернаторскомъ надзорѣ по этому предмету новѣйшаго происхожденія. Въ т. II Св. зак., изд. 1857 года, въ рубрикѣ „обязанности губернаторовъ вообще“ (ст. 357—359) этихъ постановленій нѣтъ. Первое изъ нихъ явилось въ 1866 году, когда на губернаторовъ было возложено попеченіе о преуспѣяніи женскихъ учебныхъ заведеній вѣдомства императрицы Маріи, съ обязанностью посѣщать эти заведенія „сколь возможно часто“ и доводить до свѣдѣнія главноуправляющаго о всѣхъ замѣченныхъ ими безпорядкахъ. Затѣмъ, въ 1870 году, съ должностью губернатора было соединено званіе почетнаго попечителя всѣхъ находящихся въ губерніи женскихъ гимназій и прогимназій. Въ этомъ качествѣ ему предоставляется право дѣлать распоряженіе объ открытіи въ губерніи комитетовъ для поддержанія матеріальными средствами существующихъ гимназій и для открытія новыхъ. Губернаторъ не принимаетъ непосредственнаго участія въ управленіи гимназіями. Но ему принадлежитъ право, въ случаѣ безпорядковъ, имъ замѣченныхъ, дѣлать указанія попечительному совѣту, а въ случаяхъ важныхъ сообщать о томъ попечителю или непосредственно министру народнаго просвѣщенія.

Послѣднее узаконеніе по этой части содержится въ положеніи о начальныхъ народныхъ училищахъ 25 мая 1874 года. Это положеніе, вообще изданное съ цѣлью поставить начальное народное образованіе подъ болѣе строгій надзоръ правительства, сосредоточило означенный надзоръ (независимо отъ училищныхъ совѣтовъ) въ рукахъ предводителей дворянства и инспекторовъ народныхъ училищъ, тогда же учрежденныхъ. Но „губернатору принадлежитъ общее наблюденіе за ходомъ и направленіемъ первоначальнаго обученія въ губерніи“. По этому предмету ему предоставляется сообщать свои замѣчанія и соображенія непосредственно министру народнаго просвѣщенія [1]).

§ 120. Облекая губернаторовъ указанными выше правами „представителя высшей правительственной власти“, наказъ считаетъ нужнымъ напомнить имъ, что они, для исполненія лежащихъ на нихъ обязанностей, не вооружены какими-либо чрезвычайными полномо-

---

[1]) Тамъ же, ст. 496, 497.

чіями и должны держаться въ предѣлахъ существующихъ законовъ. Эта мысль выражается въ двоякой формѣ. Во-первыхъ, наказъ старается указать на предѣлы губернаторскихъ полномочій по ихъ существу; во-вторыхъ,—на порядокъ дѣйствія губернаторской власти.

Предѣлы губернаторскихъ полномочій опредѣляются тѣмъ, что губернаторы, по „свойству ихъ обязанностей", суть только исполнители и оберегатели законовъ. Поэтому они не въ правѣ ни дѣлать новыхъ постановленій, ни отступать отъ существующихъ, ни учреждать налоговъ или сборовъ, закономъ не установленныхъ.

Порядокъ отправленія губернаторской власти опредѣляется тѣмъ началомъ, что для завѣдыванія въ губерніяхъ всякимъ родомъ дѣлъ установлены закономъ извѣстныя правила, съ которыми и должны сообразоваться губернаторы. Въ силу этихъ правилъ, губернаторы отправляютъ лишь часть своихъ обязанностей прямыми распоряженіями и предписаніями отъ своего лица. Во всѣхъ другихъ случаяхъ они дѣйствуютъ чрезъ различныя установленія (губернское правленіе и отдѣльныя присутствія, о коихъ будетъ сказано ниже), предметы вѣдомства которыхъ и порядокъ дѣлопроизводства опредѣлены закономъ [1]).

Непосредственныя и личныя распоряженія губернатора имѣютъ мѣсто: 1) въ дѣлахъ, не входящихъ въ кругъ вѣдомства общихъ губернскихъ установленій; 2) въ дѣлахъ, не терпящихъ отлагательства или подлежащихъ особенной тайнѣ; 3) въ дѣлахъ, порученныхъ высшимъ правительствомъ непосредственному вѣдѣнію губернатора [2]).

Установленія и лица, чрезъ которыя дѣйствуетъ губернаторъ по дѣламъ этого рода, суть канцелярія и состоящіе при губернаторѣ чиновники особыхъ порученій (старшіе и младшіе). Кругъ дѣлъ, производящихся въ губернаторской канцеляріи, а слѣдовательно, подлежащихъ непосредственному и личному вѣдѣнію губернатора, исчисленъ въ ст. 659 т. II. Сюда относятся: 1) переписка по обозрѣнію губерніи и составленію годовыхъ отчетовъ (о коихъ будетъ сказано ниже); 2) дѣла по надзору за земскими установленіями и по дворянскимъ выборамъ; 3) дѣла по губернскому по воинской повинности присутствію и по сношенію губернатора съ военнымъ вѣдомствомъ; 4) дѣла по надзору за мѣстною печатью, типографіями, литографіями и т. п. заведеніями; 5) выдача заграничныхъ паспортовъ и другихъ срочныхъ видовъ; 6) дѣла, требующія особенной тайны или личнаго распоряженія губернатора на основаніи спеціальныхъ законовъ. Сверхъ того, нѣкоторыя дѣла производятся въ гу-



---

[1]) Тамъ же, ст. 498 и 499.
[2]) Тамъ же, ст. 499, п. 3.

бернаторской канцеляріи, такъ сказать, предварительно, а другія поступаютъ туда лишь въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ.

Предварительно производятся въ канцеляріи дѣла, по закону [1]) подлежащія производству въ губернскомъ правленіи [2]). Если дѣла эти, по экстренности своей, требуютъ немедленнаго распоряженія губернатора, то послѣдній дѣлаетъ его чрезъ свою канцелярію, но затѣмъ передаетъ дѣло, для дальнѣйшаго производства, въ губернское правленіе.

Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ Европейской Россіи, гдѣ не введены еще новыя судебныя учрежденія, извѣстные приговоры палатъ по дѣламъ уголовнымъ утверждаются губернаторомъ, и переписка по этимъ дѣламъ сосредоточивается въ его канцеляріи.

Б. Административныя обязанности губернатора.

§ 121. Въ этой рубрикѣ намъ предстоитъ разсмотрѣть предметы, ввѣренные прямому завѣдыванію губернатора, и которые должно отличать отъ тѣхъ, по коимъ онъ имѣетъ лишь извѣстное участіе или же право надзора. Предметы этого рода суть: 1) попеченіе о безопасности; 2) попеченіе о народномъ продовольствіи и народномъ здравіи; 3) дѣла по общественному призрѣнію и опекамъ.

1. Попеченіе о безопасности.

§ 122. Главнѣйшимъ изъ этихъ предметовъ представляется, конечно, попеченіе о безопасности въ губерніи. Обязанности губернатора этого рода указаны въ наказѣ весьма отрывочно и безъ опредѣленной системы. Но обязанности этого рода настолько обширны и разнообразны, что исчисленіе ихъ не могло вмѣститься въ наказѣ безъ излишнихъ и невозможныхъ повтореній того, что содержится въ многочисленныхъ уставахъ, спеціально относящихся къ этому дѣлу. Назовемъ важнѣйшіе изъ этихъ уставовъ. Во-первыхъ, губернаторъ есть прямой начальникъ уѣздной и городской полиціи; наблюдая за исполненіемъ лежащихъ на ней обязанностей, онъ долженъ, въ распоряженіяхъ своихъ руководствоваться наказомъ чинамъ полиціи, помѣщеннымъ въ т. II Св. зак. (ст. 1379 — 1501). Во-вторыхъ, обязанности какъ губернаторовъ, такъ и полиціи, по предупрежденію и пресѣченію преступленій, исчислены въ соотвѣт-

[1]) Тамъ же, ст. 724.

[2]) Таковы первоначальныя и нетерпящія отлагательства распоряженія по охраненію народнато здравія и прекращенію заразы, по призыву чиновъ запаса и т. п.

ствующемъ уставѣ. Ст. 1 этого устава (изд. 1876 г.) возлагаетъ обязанности по предупрежденію и пресѣченію преступленій прежде всего на губернаторовъ. Въ-третьихъ, обязанности губернаторовъ и подчиненныхъ ему установленій по предметамъ полиціи спеціальной указаны въ уставахъ паспортномъ, цензурномъ, о ссыльныхъ, врачебномъ и т. д. Поэтому намъ предстоитъ, не перечисляя всѣхъ многочисленныхъ обязанностей губернатора по этой части, остановиться на главнѣйшихъ изъ нихъ, въ особенности на тѣхъ, которыми эта должность характеризуется.

1. Между правами, предоставленными губернатору по части полицейской, должно, прежде всего, упомянуть о правѣ изданія обязательныхъ для мѣстныхъ жителей постановленій по дѣламъ благочинія, порядка и безопасности, въ силу положенія комитета министровъ 1876 года.

Исторія узаконенія этого закона нижеслѣдующая. Первоначально, по иниціативѣ министра внутреннихъ дѣлъ, предполагалось, въ видѣ временной мѣры, предоставить право изданія обязательныхъ распоряженій генералъ-губернаторамъ московскому и варшавскому и градоначальникамъ петербургскому и одесскому. Выработанный по этому предмету проектъ постановленій перешелъ на обсужденіе комитета министровъ. Комитетъ согласился съ основною мыслью проекта о необходимости предоставить мѣстной административной власти право, о которомъ идетъ рѣчь. Настоятельность этого права мотивировалась тѣмъ соображеніемъ, что законъ не можетъ предусмотрѣть всѣ условія и случаи, по существу временные и мѣстные, когда необходимо своевременно принять тѣ или другія мѣры, направленныя къ охраненію порядка и благочинія. Безсиліе закона въ дѣлѣ обезпеченія тишины и спокойствія на мѣстахъ требовало, по мнѣнію комитета, усиленія власти мѣстныхъ администраторовъ правомъ изданія обязательныхъ постановленій. Затѣмъ, по вопросу о томъ, кому предоставить подобное право и въ какомъ видѣ, комитетъ разошелся со взглядами проекта. Право самостоятельныхъ распоряженій изъ исключительнаго сдѣлалось общимъ [1]). Проектъ указывалъ на необходимость подробно исчислить тѣ предметы, по которымъ губернаторъ можетъ издавать означенныя распоряженія. Принятыя комитетомъ правила ограничи-

---

[1]) Принимая въ соображеніе, что предоставленіе мѣстной административной власти права издавать постановленія по предметамъ охраненія общественнаго порядка и благочинія лишь въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ имперіи можетъ имѣть послѣдствіемъ уменьшеніе авторитета этой власти въ тѣхъ частяхъ имперіи, въ коихъ право это не будетъ нынѣ же установлено, комитетъ находитъ, что означенное право слѣдовало бы распространить нынѣ же, впредь до изданія общихъ по сему предмету правилъ, въ установленномъ законодательномъ порядкѣ, на всю вообще имперію.

ваются вмѣсто того общимъ выраженіемъ, что постановленія мѣстной административной власти могутъ быть издаваемы вообще по предметамъ общественнаго благочинія, порядка и безопасности [1]).

Комитетъ нашелъ также неудобнымъ указать подробно на порядокъ обжалованія административныхъ распоряженій, срокъ принесенія жалобъ, процедуру ихъ разсмотрѣнія, наконецъ вообще поставить изданіе распоряженій подъ контроль правительствующаго сената, по первому департаменту, какъ хранителю законовъ. По мнѣнію комитета, достаточнымъ огражденіемъ неприкосновенности существующихъ законовъ и правъ частныхъ лицъ и общественныхъ установленій служатъ: во-первыхъ, общее „ограниченіе, чтобы постановленія общей власти имѣли въ виду лишь правильное и успѣшное исполненіе узаконеній по упомянутымъ предметамъ"; во-вторыхъ, предположенное за министромъ внутреннихъ дѣлъ право измѣненія, дополненія и отмѣны означенныхъ распоряженій и, наконецъ, въ-третьихъ, право жалобы въ общемъ порядкѣ. Что касается порядка принесенія жалобъ и сенатскаго контроля, то по этимъ предметамъ предположено было: 1) не установлять особаго порядка обжалованія распоряженій, оговоривъ, что жалобы эти приносятся въ общеустановленномъ порядкѣ, и 2) не установлять обязанности мѣстныхъ административныхъ властей доносить правительствующему сенату о всѣхъ изданныхъ ими постановленіяхъ. Гарантіей законности распоряженій служило обязательное представленіе ихъ министру внутреннихъ дѣлъ.

Право издавать постановленія, обязательныя для мѣстныхъ жителей, предоставлено всѣмъ губернаторамъ, генералъ-губернаторамъ и градоначальникамъ. Постановленія эти сохраняютъ свою силу до тѣхъ поръ, пока не будутъ отмѣнены установленнымъ порядкомъ. Санкціей распорядительнаго права служитъ ст. 29 устав. о наказ., налаг. мир. судьями. Для обязательности распоряженій необходимо предварительное обнародованіе ихъ, именно троекратная публикація ихъ въ губернскихъ или мѣстныхъ полицейскихъ вѣдомостяхъ. Изданныя постановленія немедленно должны быть представлены министру внутреннихъ дѣлъ, съ изложеніемъ причинъ, которыя вызвали то или другое распоряженіе. Въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ состоятъ и

---

[1]) Комитетъ министровъ признавалъ, что точное указаніе на тѣ статьи закона, исполненія коихъ могутъ касаться означенныя постановленія, представитъ, въ практическомъ примѣненіи настоящаго распоряженія, весьма существенныя неудобства. Статьи эти, опредѣляя лишь нѣкоторые предметы дѣятельности административной власти, не обнимаютъ, конечно, собою всѣхъ тѣхъ случаевъ, когда по мѣстнымъ обстоятельствамъ можетъ быть признано необходимымъ издать постановленіе въ видахъ правильнаго исполненія узаконеній объ общественномъ благочиніи, порядкѣ и безопасности.

главные начальники края, губернаторы обязаны, кромѣ того, представлять свои распоряженія на усмотрѣніе мѣстнаго генералъ-губернатора. Министръ внутреннихъ дѣлъ можетъ отмѣнить всякое постановленіе мѣстной власти, если оно не согласно съ закономъ, или противорѣчитъ интересамъ мѣстности. Отмѣна, дополненіе или измѣненіе означенныхъ распоряженій происходитъ или по собственному усмотрѣнію министра, или вслѣдствіе жалобъ заинтересованныхъ лицъ. Жалобы какъ частныхъ лицъ, такъ и общественныхъ установленій приносятся „въ обще-установленномъ порядкѣ", т.-е. или министерству внутреннихъ дѣлъ (такъ сказать, по начальству), или по первому департаменту правительствующаго сената.

Предоставленное положеніемъ комитета министровъ 13 іюля 1876 г. генералъ-губернаторамъ и губернаторамъ право издавать обязательныя постановленія для жителей допускаетъ нѣсколько ограниченій. Во-первыхъ, въ самомъ положеніи сказано, что постановленія не должны противорѣчить законамъ и распоряженіямъ высшаго правительства. Другое ограниченіе вытекаетъ изъ ст. 103 город. пол., предоставляющей общественному управленію право издавать постановленія касательно мѣстнаго благоустройства. Третье ограниченіе заключается въ правѣ земства издавать обязательныя постановленія по пожарной части (что основывается на правѣ земства вводить обязательное страхованіе въ мѣстности), по санитарной части и по истребленію вредныхъ насѣкомыхъ. Въ этихъ случаяхъ за губернаторомъ остается лишь право протеста, безъ права издавать собственныя постановленія или измѣнять земскія. Право губернаторовъ издавать постановленія выяснено указомъ перваго деп. сената. Указъ этотъ изданъ былъ по слѣдующему случаю. Полоцкій губернаторъ издалъ обязательное постановленіе о поддержаніи чистоты въ городѣ, обязавъ при этомъ жителей употреблять указанныя имъ средства, стоившія, какъ оказалось, довольно дорого. Министръ внутреннихъ дѣлъ, на основаніи ст. 211, пункта 6 [1]) учр. министерствъ, представилъ это постановленіе въ сенатъ. Сенатъ, не оспаривая за губернаторомъ права издавать постановленія о соблюденіи чистоты и опрятности въ городѣ, тѣмъ не менѣе отмѣнилъ это распоряженіе, какъ незаконное, на томъ основаніи, что губернаторъ, предписывая употребленіе новыхъ средствъ, стоющихъ притомъ дорого, вводилъ какъ бы новую повинность, на что не имѣлъ никакого права, такъ какъ повинности установляются Высочайшею властью или уполномоченными на

[1]) Статья эта опредѣляетъ случаи, когда министры входятъ съ представленіями въ сенатъ. П. 6 ея гласитъ слѣдующее: „когда представится нужнымъ сдѣлать общее (циркулярное) предписаніе въ поясненіе или подтвержденіе существующихъ правилъ и учрежденій".

то по закону учрежденіями [1]). Изъ этого указа видно, что обязательныя постановленія губернаторовъ могутъ касаться лишь примѣненія и соблюденія уже существующихъ правилъ.

---

[1]) Приводимъ мотивы и заключеніе этого замѣчательнаго рѣшенія 1-го деп. сената: „Изъ содержанія сего постановленія видно, что имъ установляются какъ бы новыя, неуказанныя въ законѣ, повинности. Такъ, напримѣръ, по ст. 8 и 9 сказанныхъ правилъ, домовладѣльцы, подъ угрозою уголовной отвѣтственности по ст. 29 уст. о наказ., нал. мир. суд., обязываются употреблять указанные въ этихъ статьяхъ различные химическіе составы для дезинфекціи сточныхъ канавокъ, выгребныхъ ямъ и для промыванія лотковъ, кухонныхъ столовъ и прилавковъ въ трактирахъ и прочихъ заведеніяхъ, въ которыхъ производится продажа живности; равнымъ образомъ, опредѣлены и сроки, по истеченіи коихъ должны быть при помощи означенныхъ средствъ очищаемы и промываемы упомянутые предметы. Такимъ образомъ, на обывателей налагаются обязанности, исполненіе коихъ требуетъ со стороны ихъ постоянныхъ и довольно значительныхъ расходовъ. Въ видахъ устраненія недоразумѣній, которыя могутъ быть встрѣчены судебною властью при наложеніи взысканій за нарушеніе означенныхъ правилъ, министръ юстиціи поручилъ оберъ-прокурору 1-го департамента предложить на разсмотрѣніе правительствующаго сената вопросъ о томъ: могутъ ли быть издаваемы въ порядкѣ, указанномъ въ пунктѣ 1-мъ Высочайше утвержденнаго, 13-го іюля 1876 года, положенія комитета министровъ, такія постановленія, коими возлагается на мѣстныхъ жителей выполненіе какихъ-либо дѣйствій, не указанныхъ въ законѣ и требующихъ съ ихъ стороны новыхъ постоянныхъ расходовъ? Сообразивъ изложенный вопросъ съ законами, правительствующій сенатъ нашелъ, что Высочайше утвежденнымъ, 13-го іюля 1876 года, положеніемъ комитета министровъ предоставлено губернаторамъ издавать, въ предѣлахъ ихъ вѣдомства, постановленія, въ видахъ правильнаго и успѣшнаго исполненія, сообразно съ мѣстными условіями, узаконеній объ общественныхъ благочиніи, порядкѣ и безопасности. Постановленія эти могутъ относиться къ цѣлому ряду опредѣленныхъ и однородныхъ случаевъ или быть предназначаемы для предупрежденія или пресѣченія того или другого вида нарушенія законовъ, обезпечивающихъ общественный порядокъ, но ни въ какомъ случаѣ не должны противорѣчить существующимъ законамъ и карательнымъ постановленіямъ уст. о нак., нал. мир. суд., а также постановленіямъ высшихъ правительственныхъ лицъ и учрежденій. Точный смыслъ приведеннаго узаконенія показываетъ, что имъ предоставлено губернаторамъ издавать обязательныя постановленія собственно объ исполненіи уже существующихъ узаконеній по предмету общественныхъ благочинія, порядка и безопасности, но не дано права требовать отъ мѣстныхъ жителей выполненія такихъ дѣйствій или производства такихъ расходовъ, которые не возложены на нихъ закономъ. Изъ постановленія плоцкаго губернатора, напечатаннаго въ № 27-мъ *Плоцкихъ Губернскихъ Вѣдомостей* за 1877 годъ, оказывается, что оно издано въ развитіе ст. 844 — 846, 862 и 863 т. XIII уст. мед. полиц. и вызвано несоблюденіемъ со стороны мѣстныхъ жителей условій, обезпечивающихъ чистоту воздуха и сохраненіе народнаго здравія. По силѣ упомянутыхъ статей, полиція обязана наблюдать за сохраненіемъ чистоты и опрятности въ городахъ и требовать соблюденія сего отъ обывателей, но въ статьяхъ этихъ не выражено, чтобъ обыватели были обязаны, для выполненія требованія закона, употреблять именно тѣ средства, которыя предписаны имъ для сего полиціей, и чтобъ они, за несоблюденіе именно сихъ средствъ, подвергались уголовной отвѣтственности. Въ виду сего, нельзя не признать, что обыватели города, будучи, по закону, обязаны сохранять

2. Губернаторамъ, равно какъ генералъ-губернаторамъ и градоначальникамъ, принадлежитъ право призывать войска для содѣйствія гражданскимъ властямъ. Правила о призывѣ войскъ установлены въ послѣдній разъ закономъ 3 октября 1877 года.

Въ немъ содержится, во-первыхъ, исчисленіе случаевъ, когда войска могутъ быть призываемы административными властями (судебныя власти, въ случаяхъ, указанныхъ въ томъ же законѣ, также могутъ требовать содѣйствія войскъ). Общее условіе, поставляемое закономъ, есть недостаточность полицейскихъ средствъ для охраненія порядка и безопасности. Затѣмъ цѣли, ради которыхъ гражданскія власти могутъ требовать содѣйствія войскъ, суть слѣдующія: 1) для охраненія порядка при многочисленныхъ собраніяхъ народа (на церковныхъ торжествахъ, ярмаркахъ, народныхъ гуляньяхъ и т. д.); 2) для сопровожденія казеннаго имущества; 3) для содѣйствія при тушеніи пожаровъ и при другихъ народныхъ бѣдствіяхъ; 4) для принятія и препровожденія арестантовъ; 5) для поимки ушедшихъ арестантовъ и дезертировъ; 6) для поимки и задержанія разбойниковъ, грабителей, зажигателей и другихъ преступниковъ, въ случаѣ ихъ многочисленности или ожидаемаго сопротивленія вооруженною рукою [1]); 7) для предупрежденія или прекращенія народныхъ волненій. Сверхъ того, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, войска могутъ быть призываемы для содержанія карауловъ, для присутствованія при исполненіи судебныхъ приговоровъ и для содѣйствія судебнымъ властямъ.

Въ губерніяхъ право призыва войскъ принадлежитъ губернатору. Исправники и полицеймейстеры могутъ призывать войска своею

чистоту и опрятность, не лишены права, для выполненія этой обязанности, избирать для сего средства по своему усмотрѣнію, и что, затѣмъ, судебное противъ нихъ преслѣдованіе можетъ быть возбуждено лишь за несоблюденіе требованія закона о соблюденіи вообще должной чистоты и опрятности въ жилищахъ, но никакъ не за то, что они, при исполненіи предписаній закона по упомянутому предмету, пользовались не тѣми именно средствами, которыя предложены имъ административнымъ начальствомъ. Основываясь на изложенномъ, правительствующій сенатъ призналъ, что тѣ статьи вышеупомянутаго обязательнаго постановленія плоцкаго губернатора, указывающія различные химическіе составы, которые обязательно должны быть употребляемы жителями ежедневно для дезинфекціи сточныхъ канавокъ, выгребныхъ ямъ и проч., нельзя не признать выходящими изъ предѣловъ власти, предоставленной губернаторамъ Высочайше утвержденнымъ, 13-го іюля 1876 года, положеніемъ комитета министровъ, а потому опредѣлилъ: предписать плоцкому губернатору исключить упомянутыя статьи изъ составленнаго имъ обязательнаго для мѣстныхъ обывателей постановленія о сохраненіи наружной чистоты въ городѣ“.

[1]) Спеціальный случай этого рода есть преслѣдованіе шаекъ контрабандистовъ, если средства таможенной стражи окажутся недостаточными.

властью только для содѣйстія при исполненіи судебныхъ приговоровъ. Въ другихъ случаяхъ они обязаны испрашивать разрѣшенія губернатора. Изъ этого правила дѣлается, однако, то исключеніе, что въ случаѣ неотложной необходимости, когда „при безпорядкахъ и волненіяхъ неповинующіеся уже покусились на насиліе, грабежъ, зажигательство или убійство“, или волненіе распространяется, несмотря на всѣ мѣры полиціи, исправнику дозволяется тотчасъ потребовать содѣйствія войскъ, немедленно извѣстивъ о томъ губернатора.

3. На губернаторѣ вообще лежатъ обязанности по охраненію общественнаго спокойствія и безопасности въ губерніи, а равно по предупрежденію и пресѣченію преступленій и проступковъ, грозящихъ безопасности какъ частныхъ лицъ и имуществъ, такъ и государству. На этомъ основаніи:

а) Ему принадлежитъ главный надзоръ за тѣмъ, чтобы нигдѣ не учреждалось противозаконныхъ сообществъ и чтобы дозволенныя правительствомъ общества не проявляли какихъ-либо противогосударственныхъ стремленій. Для послѣдней цѣли, положеніемъ комитета министровъ 1866 года, имъ предоставлено право „закрывать, своею властью, собранія разныхъ частныхъ обществъ, клубовъ и артелей, въ случаѣ обнаруженія въ нихъ чего-либо противнаго государственному порядку и общественнымъ безопасности и нравственности“, доводя объ этомъ распоряженіи до свѣдѣнія министерства внутр. дѣлъ и подлежащаго центральнаго вѣдомства [1]).

б) На губернатора возложено главное наблюденіе за лицами, отданными подъ надзоръ мѣстной полиціи. Общія обязанности его по этому предмету опредѣлены въ ст. 545 т. II. Правила, здѣсь изложенныя, распространяются одинаково на всѣхъ поднадзорныхъ лицъ, по какому бы поводу и какою бы властью (судебною или административною) этотъ надзоръ ни былъ учрежденъ. Но обязанности его относительно лицъ, отданныхъ подъ надзоръ полиціи по распоряженію административныхъ властей, изложены въ особомъ положеніи объ этомъ предметѣ [2]). Положеніе установляетъ особый видъ гласнаго полицейскаго надзора надъ лицами, признанными вредными для общественнаго спокойствія. Подъ правило этого надзора не подходятъ: а) лица, отданныя подъ надзоръ полиціи въ силу судебнаго приговора; б) лица, состоящія подъ надзоромъ негласнымъ или учрежденнымъ въ особомъ порядкѣ. По отношенію къ лицамъ, подвергнутымъ

---

[1]) Св. зак., т. II, изд. 1876, ст. 547.

[2]) „Положеніе о полицейскомъ надзорѣ, учреждаемомъ по распоряженію административныхъ властей“. Собр. узак. 1882 г., ст. 212.

надзору на основаніи положенія 12 марта 1882 года, губернатору принадлежатъ слѣдующія права: а) разрѣшеніе имъ временныхъ отлучекъ въ предѣлахъ губерніи [1]); б) воспрещеніе поднадзорному носить оружіе [2]); в) воспрещеніе поднадзорному занятій, не воспрещенныхъ правилами [3]), если это занятіе „служитъ поднадзорному средствомъ осуществленія его предосудительныхъ замысловъ". Объ этомъ распоряженіи губернаторъ доводитъ до свѣдѣнія министра внутреннихъ дѣлъ, отъ котораго зависитъ отмѣнить его [4]); г) губернатору предоставляется подвергать поднадзорныхъ за неисполненіе установленныхъ для нихъ правилъ аресту при полиціи на срокъ до 7 дней [5]).

в) Губернатору предоставляется принятіе мѣръ къ возстановленію спокойствія, въ случаѣ, „еслибъ гдѣ-либо между поселянами или городскими обывателями возникли безпорядки и неповиновеніе законной власти". О всѣхъ происшествіяхъ этого рода и о сдѣланныхъ по нимъ распоряженіяхъ губернаторы доносятъ министру внутреннихъ дѣлъ [6]).

г) Въ случаѣ появленія въ губерніи разбойническихъ шаекъ, скопищъ воровъ, бродягъ и т. п., первоначальныя мѣры по этому предмету лежатъ на обязанности мѣстной полиціи. Но, при безуспѣшности этихъ мѣръ, принятіе мѣръ сильнѣйшихъ (учрежденіе пикетовъ и разъѣздовъ изъ обывателей или войскъ, призваніе военной силы и т. д.) предоставляется губернатору [7]).

д) Особому надзору губернатора подлежатъ иностранцы, какъ жительствующіе въ предѣлахъ губерніи, такъ и временно находящіеся въ ней по своимъ дѣламъ. Относительно этихъ лицъ на губернатора возлагаются обязанности двоякаго рода: губернаторы обязаны наблюдать, чтобы иностранцы пользовались покровительствомъ законовъ и, съ другой стороны, чтобы они сами исполняли эти законы и правила, особенно же правила о паспортахъ. Объ иностранцахъ, которые по своему дурному поведенію, по мнѣнію губернатора, не могутъ быть терпимы въ предѣлахъ Россіи, онъ представляетъ министру внутреннихъ дѣлъ. Въ губерніяхъ пограничныхъ, на губернаторовъ возлагается, сверхъ того, наблюденіе, чтобы дезертиры, преступники и другіе подозрительные иностранцы, ушедшіе

---

[1]) Тамъ же, ст. 8, п. б.

[2]) Тамъ же, ст. 20.

[3]) Перечень занятій, воспрещенныхъ поднадзорнымъ, см. въ ст. 24.

[4]) Тамъ же, ст. 28.

[5]) Тамъ же, ст. 32, п. 2.

[6]) Св. зак., т. II, изд. 1876, ст. 542.

[7]) Тамъ же, ст. 541.

изъ другихъ государствъ, не переходили чрезъ границу и чтобы никто не давалъ имъ убѣжища. Въ случаѣ же, если имъ удастся проникнуть въ предѣлы Россіи, губернаторы наблюдаютъ за ихъ выдачею и высылкою [1]).

е) На губернатора возлагаются также нѣкоторыя обязанности по дѣламъ печати. Во-первыхъ, съ освобожденіемъ губернскихъ вѣдомостей и правительственныхъ изданій отъ предварительной цензуры, отвѣтственность за содержаніе напечатанныхъ въ нихъ статей возложена на губернское начальство; цензурованіе частныхъ періодическихъ изданій въ городахъ, гдѣ нѣтъ особыхъ цензурныхъ установленій, возложено на вице-губернаторовъ [2]). Во-вторыхъ, губернаторомъ выдается разрѣшеніе на открытіе типографій, литографій, металлографій и т. п. заведеній, равно какъ разрѣшеніе къ пріобрѣтенію ручныхъ печатныхъ станковъ, на открытіе книжныхъ магазиновъ, лавокъ и кабинетовъ для чтенія [3]). Производство по дѣламъ этого рода сосредоточивается въ канцеляріи губернатора.

ж) Указанныя выше права и обязанности губернатора по охраненію безопасности относятся къ нормальному положенію управляемыхъ имъ губерній. Но на основаніи „Положенія о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія" 4 сентября 1881 года [4]), нѣкоторыя мѣстности объявлены или могутъ быть объявлены въ состояніи усиленной или чрезвычайной охраны. Въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ состояніи усиленной охраны, власть губернатора расширяется въ слѣдующихъ отношеніяхъ: 1) въ мѣстностяхъ, не подвѣдомственныхъ генералъ-губернаторамъ, они имѣютъ право издавать обязательныя постановленія относительно охраненія порядка и безопасности, установляя за нарушеніе этихъ обязательныхъ постановленій взысканія, въ размѣрѣ не свыше трехмѣсячнаго ареста или денежнаго штрафа въ 500 рублей, и разрѣшать эти дѣла въ административномъ порядкѣ [5]); 2) воспрещать всякія народныя, общественныя и даже частныя собранія; 3) „дѣлать распоряженія о закрытіи всякихъ вообще торговыхъ и промышленныхъ заведеній какъ срочно, такъ и на все время объявленнаго положенія усиленной охраны"; 4) воспрещать отдѣльнымъ лицамъ пребываніе въ предѣлахъ губерній [6]); 5) распространять дѣйствіе указанной выше ст. 511 т. II (объ испрошеніи согласія губернатора на назначеніе

---

[1]) Тамъ же, ст. 538 и 544.
[2]) Собр. узак. 1881 г., ст. 748.
[3]) Уст. ценз., ст. 58, 63, 77 и 78.
[4]) Собр. узак. 1881 г., ст. 616.
[5]) Полож., ст. 15 и 16, п. а.
[6]) Тамъ же, ст. 16, пп. б—г.

чиновниковъ административныхъ вѣдомствъ, назначаемыхъ властью губернскаго начальства) на замѣщеніе всѣхъ должностей по земскимъ, городскимъ и судебно-мировымъ установленіямъ и требовать, чтобы всѣ лица, признанныя губернаторомъ неблагонадежными, были немедленно удалены отъ должностей; это правило не распространяется на мировыхъ судей и лицъ, служащихъ по выбору земскихъ и городскихъ установленій [1]); 6) губернатору предоставляется разрѣшать продолженіе срока предварительнаго ареста подозрительныхъ лицъ, произведеннаго чинами полиціи или жандармскаго управленія, до одного мѣсяца со дня задержанія [2]).

При объявленіи извѣстной мѣстности въ состояніи чрезвычайной охраны, власть губернатора не усиливается, если именно на него не будутъ по Высочайшему повелѣнію возложены права главноначальствующаго [3]). Но, съ другой стороны, въ мѣстностяхъ, необъявленныхъ въ состояніи даже усиленной охраны, могутъ быть вводимы особенныя правила, въ силу которыхъ губернаторамъ предоставляется право распространять дѣйствіе указанной выше ст. 511 т. II на земскія, городскія и судебно-мировыя установленія.

2. Дѣла по благоустройству и благосостоянію.

§ 123. Административныя обязанности губернатора по дѣламъ этого рода были, до реформъ земской и городской, весьма сложны и обширны. Въ качествѣ хозяина губерніи, онъ былъ поставленъ во главѣ всѣхъ установленій, вѣдавшихъ дѣла по мѣстному хозяйству и благоустройству, по общественному призрѣнію и народному здравію. Таковы: приказъ общественнаго призрѣнія, коммиссія народнаго продовольствія, коммиссія строительная и дорожная, губернскій комитетъ общественнаго здравія, оспенный комитетъ и др. [4]). Сверхъ того, онъ имѣлъ по этимъ дѣламъ обязанности, возложенныя на него лично какъ наказомъ, такъ и спеціальными узаконеніями. Въ губернаторскомъ наказѣ (т. II, изд. 1857 г.) его права и обязанности въ этихъ отношеніяхъ были распредѣлены по слѣдующимъ рубрикамъ: 1) народное продовольствіе и общественное хозяйство (ст. 428—482); 2) охраненіе народнаго здравія (ст. 512—526); 3) распоряженія по

---

[1]) Тамъ же, ст. 20.

[2]) Тамъ же, ст. 21, прим.

[3]) По ст. 25 Положенія, „въ мѣстностяхъ, неподчиненныхъ генералъ-губернаторамъ, указывается Высочайшей властью то лицо, на которое возлагаются права главноначальствующаго". Этимъ лицомъ, конечно, можетъ быть и не мѣстный губернаторъ.

[4]) Св. зак., т. II, изд. 1857 года, ст. 352.

опекамъ и общественному призрѣнію (ст. 527—548). Кромѣ того, губернатору принадлежалъ ближайшій надзоръ за точнымъ исправленіемъ государственныхъ и земскихъ повинностей (ст. 483—511).

При изданіи т. II Св. зак. въ 1876 г. эти рубрики были сохранены; но понятно само собою, что содержаніе ихъ значительно измѣнилось; сократилось и количество постановленій. Такъ, отдѣлъ „народное продовольствіе и общественное хозяйство“ вмѣсто прежнихъ 55 статей содержитъ 11; правила о надзорѣ за исправленіемъ государственныхъ и земскихъ повинностей изложены въ одной статьѣ (559) вмѣсто прежнихъ 29; обязанности по охраненію народнаго здравія изложены въ 4 статьяхъ вмѣсто 15; отдѣлъ „распоряженія по опекамъ и общественному призрѣнію“ содержитъ 13 статей вмѣсто 22. Такое сокращеніе находится въ связи съ ограниченіемъ обязанностей губернатора по этимъ предметамъ.

При разсмотрѣніи этихъ обязанностей въ отдѣльности, должно имѣть въ виду слѣдующее общее начало. Въ мѣстностяхъ, гдѣ введены земскія и новыя городскія учрежденія, ближайшее завѣдываніе указанными выше предметами ввѣрено этимъ установленіямъ. Но за губернаторами сохранено какъ право общаго надзора, такъ и принятіе особенныхъ мѣръ, когда въ томъ представляется необходимость. Право надзора и принятія чрезвычайныхъ мѣръ возникаетъ изъ того условія, что на нихъ же возлагается вообще отвѣтственность за состояніе губерніи, имъ ввѣренной. Такъ, ст. 633 т. II, исчисляя поводы къ отвѣтственности губернаторовъ, постановляетъ, между прочимъ, что губернаторы подвергаются отвѣтственности, „когда въ случаѣ общихъ бѣдствій, каковы суть: заразы, скотскіе падежи, сильные наводненія или пожары, неурожаи хлѣба, и т. п., губернаторы не дѣйствуютъ всею данною имъ властью и не принимаютъ всѣхъ возможныхъ по обстоятельствамъ мѣръ для пособія страждущимъ, разореннымъ или нуждающимся и отвращенія дальнѣйшихъ несчастныхъ послѣдствій“ [1]. Такимъ образомъ, дѣятельность губернатора и зависящихъ отъ него установленій (преимущественно мѣстной полиціи) конкурируетъ съ дѣятельностью земскихъ и городскихъ учрежденій, причемъ законъ не провелъ еще точныхъ границъ между компетенціею тѣхъ и другихъ.

а) Общественное хозяйство и народное продовольствіе.

§ 124. Перечень обязанностей губернатора по этимъ предметамъ, до преобразованія мѣстнаго управленія, былъ изложенъ въ слѣдующихъ выраженіяхъ:

---

[1]) Св. зак., т. II, изд. 1876 г., ст. 633, п. 13.

„Главнѣйшій предметъ обязанностей губернаторовъ въ отношеніи къ общественному хозяйству губерніи, имъ ввѣренной, есть обезпеченіе народнаго продовольствія; за онымъ слѣдуютъ: наблюденіе за надлежащимъ устройствомъ городовъ и селеній; охраненіе ихъ безопасности; возвышеніе ихъ благосостоянія; покровительство общеполезныхъ предпріятій; усиленіе и распространеніе зависящими отъ нихъ средствами всякаго рода промышленности земледѣльческой, ремесленной и торговой“ [1]).

Эти всеобъемлющія выраженія статьи соотвѣтствовали дѣйствительному положенію вещей. Въ рукахъ губернатора сосредоточивалась продовольственная часть губерніи, которою онъ вѣдалъ чрезъ состоявшую подъ его предсѣдательствомъ коммиссію народнаго продовольствія; онъ лично и чрезъ губернское правленіе имѣлъ надзоръ за общественнымъ управленіемъ въ городахъ, которое находилось подъ строгою опекою администраціи; онъ и зависящія отъ него полицейскія учрежденія вѣдали пожарною частью въ городахъ и селеніяхъ; за отсутствіемъ самостоятельныхъ органовъ общества, на губернаторѣ лежало общее попеченіе о мѣстной торговлѣ и промышленности.

Но съ введеніемъ земскихъ и городскихъ установленій, обязанности губернаторовъ видоизмѣнились; видоизмѣнилось и опредѣленіе ихъ, которое мы находимъ въ ст. 548 и слѣд., соотвѣтствующей 428 и слѣд. изд. 1857 г.

Отдѣлъ наказа, заключающій въ себѣ исчисленіе этого рода обязанностей губернатора, содержитъ въ себѣ, какъ мы видѣли выше, всего 11 статей, изъ коихъ нѣкоторыя совершенно къ этому разряду не относятся. Таковы: ст. 552, постановляющая правила о дѣйствіяхъ губернатора въ случаѣ предоставленія частными лицами зданій въ даръ казнѣ или на общественное употребленіе; ст. 553—о порядкѣ разрѣшенія на постройку новыхъ магометанскихъ мечетей, еврейскихъ синагогъ и молитвенныхъ школъ, и ст. 554—о представленіи министру внутреннихъ дѣлъ о всѣхъ находимыхъ въ губерніяхъ древностяхъ. Остальныя 7 статей болѣе намекаютъ на разныя обязанности губернаторовъ по указаннымъ выше предметамъ, нежели опредѣляютъ ихъ, такъ какъ изложеніе ихъ содержится въ другихъ частяхъ т. II и даже въ другихъ томахъ свода.

1. По дѣламъ народнаго продовольствія губернаторы сохранили прежніе предметы вѣдомства тамъ, гдѣ не введены земскія установленія и осталась коммиссія народнаго продовольствія. Но въ губерніяхъ, въ коихъ введены земскія установленія, въ распоряженіе

---

[1]) Св. зак., т. II, изд. 1857, ст. 428.

послѣднихъ переданы продовольственные капиталы и надзоръ за дѣйствіями сельскихъ властей по завѣдыванію хлѣбными запасными магазинами. Но, на основаніи Высочайше утвержденнаго мнѣнія гос. совѣта 1874 года, за губернаторомъ остается общій надзоръ за общественными хлѣбными магазинами. Осмотръ ихъ можетъ быть производимъ губернаторомъ лично или чрезъ особо командированнаго имъ чиновника [1]).

При прежнихъ условіяхъ городского управленія губернаторы распоряжались, чрезъ городскія думы или ратуши, собираніемъ свѣдѣній о цѣнахъ на жизненные припасы, и на основаніи этихъ свѣдѣній составлялись три или четыре раза въ годъ таксы. Эта обязанность осталась за губернаторомъ тамъ, гдѣ не введено въ дѣйствіе новое городовое положеніе. Въ поселеніяхъ же, гдѣ это положеніе введено, установленіе таксъ предоставлено городскимъ думамъ.

Но затѣмъ, на губернаторахъ лежитъ общее наблюденіе за свободою и безпрепятственною торговлею хлѣбомъ и другими жизненными припасами и принятіе мѣръ противъ перекупа ихъ и непомѣрнаго повышенія цѣнъ. Въ случаѣ крайне неблагопріятныхъ видовъ на урожай и возможности совершеннаго истощенія мѣстныхъ запасовъ, на губернаторовъ (въ мѣстностяхъ, гдѣ нѣтъ генералъ-губернаторовъ) возложена обязанность изыскивать чрезвычайныя мѣры къ отвращенію бѣдствія и помощи пострадавшимъ [2]).

У губернатора должны быть сосредоточены свѣдѣнія о состояніи посѣвовъ и результатахъ урожаевъ; свѣдѣнія эти сообщаются имъ министерству внутр. дѣлъ.

2. Губернаторамъ принадлежитъ наблюденіе за состояніемъ пожарной части въ губерніи. Обязанности этого рода, касательно какъ мѣръ предосторожности противъ огня и огнеспасательныхъ средствъ, такъ и способовъ возмѣщенія убытковъ пострадавшимъ отъ пожаровъ, соотвѣтствовали положенію губернатора, какъ хозяина губерніи, на которомъ, между прочимъ, лежало попеченіе о благоустройствѣ въ городахъ и селеніяхъ. Эти обязанности, независимо отъ устава пожарнаго, были изложены въ ст. 453—455 т. II, изд. 1857 года. Въ настоящее время важнѣйшею мѣрою къ возмѣщенію пожарныхъ убытковъ представляется взаимное земское страхованіе имуществъ, завѣдываніе которымъ возложено на губернскія земскія установленія. Въ связи съ этимъ предметомъ, губернскимъ земскимъ собраніямъ, въ 1873 году [3]), предоставлено составлять проекты обязательныхъ постановленій о мѣрахъ предосторожности противъ пожаровъ внѣ го-

[1]) Уст. нар. прод., ст. 4 и 246 и прил. къ ст. 5, п. 5.
[2]) Тамъ же, ст. 4.
[3]) См. Св. зак., т. II, изд. 1876, ст. 1937—1947.

родскихъ поселеній (какъ въ жилыхъ мѣстахъ, такъ и въ лѣсныхъ и напольныхъ). Такіе проекты представляются на утвержденіе губернатору. Послѣднему предоставляется также, съ своей стороны, предлагать губ. зем. собранію объ изданіи такихъ постановленій. Сверхъ того, уѣздными зем. управами, при устройствѣ новаго поселенія или при перестройкѣ селенія послѣ опустошительнаго пожара, составляются планы на устройство селеній. По предъявленіи этихъ плановъ сельскимъ обществамъ и землевладѣльцамъ (собственность которыхъ находится въ чертѣ селенія), они, вмѣстѣ съ приговоромъ общества и отзывами землевладѣльцевъ, представляются на утвержденіе губернатора. Въ городахъ, пользующихся новымъ городовымъ положеніемъ, въ число предметовъ, по коимъ думы могутъ, по соглашенію съ начальникомъ мѣстной полиціи, издавать обязательныя распоряженія, включены: устройство кровли, устройство, чистота и осмотръ дымовыхъ трубъ и печей и вообще мѣры предосторожности противъ пожаровъ [1]).

Но затѣмъ, губернатору принадлежитъ наблюденіе, чтобы полиція слѣдила за исполненіемъ правилъ пожарнаго устава и охраняла порядокъ и безопасность во время пожаровъ.

3. По части строительной, губернаторъ дѣйствуетъ, главнымъ образомъ, чрезъ состоящее въ губернскомъ правленіи строительное отдѣленіе. Но, ближайшимъ образомъ, на губернатора возложено: а) Утвержденіе измѣненій плановъ устройства города по представленію городскихъ думъ во всѣхъ городахъ и посадахъ, кромѣ губернскихъ, столичныхъ и нѣкоторыхъ другихъ важнѣйшихъ городовъ [2]). Въ городахъ, въ коихъ не введено новое городовое положеніе, попеченіе объ устройствѣ ихъ по утвержденнымъ планамъ возлагается на губернаторовъ; объ отступленіяхъ отъ нихъ губернаторы представляютъ министру внутр. дѣлъ. б) На губернаторовъ возлагается наблюденіе за сохраненіемъ и содержаніемъ въ порядкѣ казенныхъ зданій. в) Они побуждаютъ полицію наблюдать за точнымъ исполненіемъ правилъ строительнаго устава.

4. Обязанности губернатора относительно попеченія о развитіи мѣстной торговли и промышленности были довольно подробно изложены какъ въ т. II Св. зак., изд. 1857 г. (ст. 458—465), такъ и въ другихъ частяхъ свода. Но попеченіе по дѣламъ этого рода можетъ быть успѣшно только въ томъ случаѣ, когда оно возложено на мѣстныя общества. Дѣятельность губернаторовъ въ этомъ направленіи не принесла осязательныхъ результатовъ. Коммиссія, разрабатывавшая

---

[1]) Город. полож., ст. 103, п. 9.

[2]) Тамъ же, ст. 113.

положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, пришла къ слѣдующему выводу относительно обязанностей губернатора по развитію мѣстной торговли и промышленности:

„Что касается до того“, говорила коммиссія, „есть ли какая положительная польза въ предоставленіи этого рода дѣлъ властямъ правительственнымъ, и насколько отъ этого развиваются торговля и промыслы мѣстности, то въ этомъ отношеніи все зависитъ преимущественно отъ личности начальника губерніи. Иногда видно если не успѣшное, то по крайней мѣрѣ усердное стремленіе къ хозяйственному развитію губерніи, въ другихъ случаяхъ совершенное отсутствіе этого рода дѣятельности въ губернскомъ начальствѣ“ [1]).

Такіе неудовлетворительные результаты объясняются, во-первыхъ, тѣмъ, что эта часть, равно какъ и всѣ другія, была поставлена въ зависимость отъ центральныхъ учрежденій, оставлявшихъ мало простора дѣятельности губернаторовъ. Во-вторыхъ, законъ предоставлялъ губернатору не столько починъ въ разныхъ общеполезныхъ предпріятіяхъ, сколько право ихъ разрѣшенія, причемъ послѣднее было обставлено различными формальностями, крайне стѣснительными [2]).

Въ настоящее время къ попеченію о земледѣліи, торговлѣ и промышленности призваны земскія и городскія установленія, предѣлы и порядокъ дѣйствія которыхъ будутъ изложены въ своемъ мѣстѣ. Дѣйствующій наказъ губернаторамъ оставляетъ за ними, въ качествѣ общихъ обязанностей, „покровительство общеполезныхъ предпріятій“, а равно „усиленіе и распространеніе, всѣми зависящими отъ нихъ способами, всякаго рода промышленности земледѣльческой, ремесленной и торговой“ [3]).

Изъ спеціальныхъ обязанностей губернатора въ этомъ отношеніи въ наказѣ поименовано ихъ право разрѣшать своею властью, въ мѣстностяхъ, гдѣ не введено положеніе о земскихъ учрежденіяхъ: 1) открытіе вновь (по ходатайствамъ сельскихъ и городскихъ общественныхъ учрежденій) торжковъ и базаровъ, переводъ ихъ изъ одного мѣста въ другое, а равно измѣненіе ихъ сроковъ; 2) открытіе вновь (по тѣмъ же ходатайствамъ) ярмарокъ, если срокъ ихъ не превосходитъ одной недѣли. Но о закрытіи и переводѣ ярмарокъ существующихъ и объ открытіи вновь ярмарокъ на срокъ болѣе одной недѣли губернаторы представляютъ министру внутр. дѣлъ.

---

[1]) *Труды*, ч. II, кн. 2, стр. 107 и слѣд.
[2]) Тамъ же.
[3]) Св. зак., т. II, ст. 548.

Затѣмъ губернскому начальству принадлежитъ право разрѣшать устройство въ городахъ, на условіяхъ, указанныхъ въ уставѣ строительномъ (ст. 407 и прилож.) и уставѣ о промышл. фабр. и зав. (ст. 42), такихъ фабрикъ, заводовъ и промышленныхъ заведеній, которые представляютъ извѣстную опасность въ отношеніи пожарномъ и гигіеническомъ. Разрѣшеніе на устройство заведеній, которыя по своей безвредности могутъ быть допущены повсемѣстно, предоставляется городскимъ управамъ. Затѣмъ списокъ заведеній, разрѣшеніе которыхъ не предоставляется управамъ, ежегодно публикуется министромъ внутреннихъ дѣлъ по соглашеніи съ министромъ финансовъ [1]).

Въ связи съ вышеприведенными постановленіями, разсматриваемый отдѣлъ наказа губернаторамъ по изд. Св. зак. 1857 года указывалъ на ихъ обязанности по надзору за городскимъ общественнымъ хозяйствомъ или, точнѣе, по опекѣ надъ этимъ управленіемъ (ст. 467 — 476). Но съ изданіемъ городового положенія 1870 года, губернаторскій надзоръ установленъ на другихъ началахъ, которыя будутъ разсмотрѣны ниже.

б) Охраненіе народнаго здравія.

§ 125. По прежнимъ правиламъ, охраненіе народнаго здравія было возложено на губернаторовъ и состоящія подъ ихъ предсѣдательствомъ или начальствомъ губернскія правленія, губернскіе и уѣздные комитеты здравія и врачебныя управы. Положенія о земскихъ и городскихъ учрежденіяхъ 1864 и 1870 гг. привлекли къ этому дѣлу установленія общественныя; но участіе послѣднихъ по закону должно состоять въ хозяйственномъ, главнымъ образомъ, попеченіи о медицинской части, т.-е. въ устройствѣ и содержаніи больницъ, въ приглашеніи на средства земствъ и городовъ врачей, повивальныхъ бабокъ, фельдшеровъ и т. д. Эти способы удовлетворительны, конечно, для поданія медицинской помощи заболѣвшимъ, но не для принятія мѣръ для прекращенія или предупрежденія заразительныхъ болѣзней. Мѣры послѣдней категоріи предполагаютъ дѣйствіе власти правительственной, которою земскія установленія не облечены. Поэтому главное попеченіе о санитарной части, т.-е. объ охраненіи народнаго здравія, остается на попеченіи губернскаго начальства, т.-е. прежде всего губернатора и затѣмъ мѣстной полиціи.

---

[1]) Город. полож., ст. 115.

1. На губернатора возложено общее наблюденіе за исполненіемъ правилъ, предписанныхъ во врачебномъ уставѣ [1]).

2. Ему предоставляется принятіе мѣръ „къ предупрежденію всего, что можетъ быть причиною появленія или распространенія заразительныхъ, эпидемическихъ и другихъ между людьми болѣзней". Органами, чрезъ которые губернаторы должны дѣйствовать въ этомъ отношеніи, суть губернскій врачебный инспекторъ, общее присутствіе губернскаго правленія, уѣздные врачи и полицейскія управленія [2]). По усмотрѣнію губернатора, когда „предлежащія сужденію предметы касаются различныхъ вѣдомствъ, или же дворянскихъ, городскихъ и сельскихъ обществъ, въ общее присутствіе губернскаго правленія могутъ быть приглашаемы... губернскій и уѣздный предводители дворянства, управляющіе государственными имуществами, удѣльною конторою и казенною палатою, предсѣдатель губернской земской управы, полицеймейстеръ, городской голова, духовныя лица по назначенію консисторіи, помощникъ врачебнаго инспектора и другія лица, могущія быть полезными общему дѣлу своими познаніями и вліяніемъ" [3]).

Этотъ дополнительный, такъ сказать, составъ общаго присутствія губ. правленія приблизительно тождественъ съ составомъ прежнихъ губернскихъ комитетовъ общественнаго здравія [4]). Послѣ введенія земскихъ учрежденій открылась возможность совмѣстнаго дѣйствія губернскаго начальства и земствъ по прекращенію и предупрежденію заразительныхъ болѣзней. Но только въ 1879 году изданы были „Временныя правила относительно изданія земскими учрежденіями обязательныхъ постановленій о мѣрахъ къ предупрежденію и прекращенію повальныхъ и заразительныхъ болѣзней" [5]). Эти правила являются первымъ шагомъ къ организаціи совмѣстной дѣятельности правительственныхъ и земскихъ установленій. Относительныя права тѣхъ и другихъ опредѣлены слѣдующимъ образомъ:

а) Уѣзднымъ земскимъ собраніямъ предоставлено, по соглашенію съ мѣстнымъ исправникомъ, издавать обязательныя постановленія по предметамъ, касающимся охраненія народнаго здравія [6]).

б) Постановленіе земскаго собранія сообщается губернатору, ко-

---

[1]) Св. зак., т. II, ст. 560.

[2]) Тамъ же, ст. 561.

[3]) Тамъ же, ст. 674.

[4]) Ср. Св. зак., т. XIII, уст. врач., ст. 837.

[5]) П. С. З., № 59,399; изъ этого узаконенія составлено приложеніе къ п. 9 ст. 1880 т. II, по прод. 1881 г.

[6]) Эти предметы исчислены въ ст. 2 правилъ и прим. къ ст. 934 уст. врач., по прод. 1881 года.

торый, если не встрѣтитъ препятствій къ его изданію, распоряжается его обнародованіемъ.

в) Если между земскимъ собраніемъ и полицейскимъ управленіемъ не состоится соглашенія относительно предположеннаго постановленія, или если губернаторъ встрѣтитъ препятствіе къ его изданію, онъ вноситъ его на разсмотрѣніе особаго совѣщанія [1]), и дѣло разрѣшается большинствомъ голосовъ, съ перевѣсомъ голоса предсѣдателя (губернатора) въ случаѣ ихъ раздѣленія. При несогласіи губернатора съ постановленіемъ совѣщанія, онъ можетъ пріостановить его исполненіе, представивъ все дѣло на разрѣшеніе министра внутр. дѣлъ.

г) Утвержденное постановленіе земскаго собранія получаетъ обязательную силу, охраняемую ст. 29 уст. о нак., нал. мир. судьями, если въ законѣ не опредѣлено иного наказанія.

3. На губернаторахъ лежитъ общее наблюденіе за исправнымъ содержаніемъ всѣхъ больницъ, лазаретовъ и лечебницъ гражданскаго вѣдомства, съ правомъ осмотра ихъ или лично, или чрезъ губернскихъ врачебныхъ инспекторовъ и ихъ помощниковъ [2]).

4. На нихъ возложено наблюденіе за находящимися въ ихъ губерніи или вновь учреждаемыми по случаю появленія повальныхъ болѣзней (чумы, холеры, желтой горячки) карантинными установленіями, а также надзоръ за исполненіемъ правилъ, предписанныхъ на эти случаи [3]).

в) Общественное призрѣніе и опеки.

§ 126. Возложеніе на губернаторовъ извѣстныхъ обязанностей по опекамъ и общественному призрѣнію одинаково обусловливается взглядомъ законодателя, по которому губернаторы „по долгу своему обязаны доставлять всѣмъ безпомощнымъ и страждущимъ надлежащее по возможности призрѣніе и вспомоществованіе“ и обращать постоянное вниманіе „на положеніе людей, кои, по сиротству, болѣзнямъ, крайней бѣдности, или инымъ причинамъ, имѣютъ право на

---

[1]) Составъ совѣщанія опредѣляетъ ст. 6 правилъ. Оно, подъ предсѣдательствомъ губернатора, состоитъ изъ губ. предв. дворянства, вице-губернатора, прокурора окружнаго суда (или губернскаго прокурора), врачебнаго инспектора, его помощника, предсѣдателя и двухъ членовъ губернской земской управы, по ея избранію, и старшаго врача земства. Сверхъ того, для разъясненія мѣстныхъ условій, могутъ быть приглашаемы предсѣдатель или членъ земской управы и мѣстный исправникъ.

[2]) Св. зак., т. II, ст. 563.

[3]) Тамъ же, ст. 562 и уставъ о карантинахъ, ст. 19 и 20.

особенное попеченіе правительства“ [1]). По этой причинѣ столь различные предметы, какъ распоряженія по опекамъ съ одной, и общественному призрѣнію, съ другой стороны, соединены въ одинъ отдѣлъ, хотя указанный выше филантропическій взглядъ не могъ быть проведенъ чрезъ всѣ обязанности губернаторовъ.

1. Обязанности губернаторовъ по предметамъ общественнаго призрѣнія имѣютъ различный характеръ: съ одной стороны, въ мѣстностяхъ, гдѣ введены земскія установленія, а съ другой стороны, тамъ, гдѣ эти установленія не введены и существуютъ приказы общественнаго призрѣнія. Въ мѣстностяхъ перваго разряда на губернаторахъ лежитъ, главнымъ образомъ, общее наблюденіе за дѣйствіями благотворительныхъ учрежденій, ввѣренныхъ земскимъ установленіямъ, и содѣйствіе имъ; въ другихъ мѣстностяхъ губернаторы имѣютъ ближайшее участіе въ отправленіи приказами общественнаго призрѣнія своихъ обязанностей. Но и въ тѣхъ, и въ другихъ мѣстностяхъ сохраняетъ свою силу то правило, что губернаторы способствуютъ успѣшному дѣйствію существующихъ и вновь учреждаемыхъ благотворительныхъ учрежденій и имѣютъ „общій высшій надзоръ“ какъ надъ этими заведеніями, такъ и за соблюденіемъ правилъ объ общественномъ призрѣніи [2]).

На этомъ основаніи, губернаторамъ во всѣхъ мѣстностяхъ одинаково принадлежитъ надзоръ, чтобы всѣ благотворительныя учрежденія, подвѣдомственныя какъ приказамъ общественнаго призрѣнія, такъ и установленіямъ общественнымъ, „находились и содержались въ совершенномъ порядкѣ и исправности“. Поэтому на губернаторовъ возлагается посѣщеніе и обозрѣніе такихъ учрежденій какъ лично, такъ и чрезъ довѣренныхъ чиновниковъ, съ правомъ принимать мѣры къ устраненію замѣченныхъ или дошедшихъ до ихъ свѣдѣнія безпорядковъ [3]).

Обязанности губернаторовъ, въ мѣстностяхъ, гдѣ не введены земскія установленія, нѣсколько сложнѣе, такъ какъ приказы общественнаго призрѣнія въ прежнее время имѣли двоякій характеръ: 1) установленій, вѣдавшихъ дѣлами благотворительности въ губерніяхъ, и 2) установленій кредитныхъ. Въ первомъ отношеніи губернаторы наблюдаютъ за дѣйствіями приказовъ, содѣйствуютъ дѣлу общественнаго призрѣнія чрезъ учреждаемые подъ ихъ предсѣдательствомъ попечительные совѣты, надзираютъ, чтобы лица, нуждающіяся въ помощи и непринадлежащія къ обществамъ, были призрѣ-

---

[1]) Св. зак., т. II, ст. 564.
[2]) Тамъ же, ст. 568.
[3]) Тамъ же, ст. 570.

ваемы на счетъ суммъ приказовъ, и т. д. [1]); они, по соглашенію съ мѣстными архіереями и губернскими управами, опредѣляютъ, при какихъ церквахъ удобнѣе учредить кружки для сбора пожертвованій на бѣдныхъ [2]). Во второмъ отношеніи, т.-е. по части кредитной, приказы не зависятъ болѣе отъ губернатора, и ему не принадлежитъ наблюденіе за операціями этого рода, какъ это возлагалось на него прежде [3]). Но на губернаторовъ возлагается обязанность содѣйствовать приказамъ относительно скорости взысканій по ссудамъ, составленію описей имѣніямъ, поступающимъ въ продажу, и т. п. [4]).

2. Въ отношеніи опекъ обязанности губернаторовъ разнообразны, смотря по причинамъ, въ силу коихъ учреждаются опеки. Здѣсь должно различать:

a) Назначеніе опекъ надъ слабоумными и умалишенными, по просьбамъ ихъ семействъ или по достовѣрнымъ свѣдѣніямъ, что эти лица опасны въ общежитіи или не могутъ управлять своимъ имѣніемъ, совершается порядкомъ, указаннымъ въ законахъ гражданскихъ [5]). Но учрежденію опеки надъ этими лицами предшествуетъ освидѣтельствованіе безумнаго или сумасшедшаго, которое совершается по распоряженію губернатора [6]) въ присутствіи губернскаго правленія. Послѣднее, въ мѣстностяхъ, гдѣ введены новыя судебныя установленія, составляется изъ губернатора, вице-губернатора, губернскаго врачебнаго инспектора, предсѣдателя, прокурора или товарища прокурора окружного суда и сословныхъ депутатовъ, смотря по сословію, къ которому принадлежитъ свидѣтельствуемый [7]).

Въ связи съ этою обязанностью губернатора, на него возлагается наблюденіе, чтобы душевно-больные не были помѣщаемы въ частныя лечебныя заведенія по злоупотребленіямъ власти надъ этими лицами. Вслѣдствіе этого всѣ содержатели частныхъ лечебныхъ заведеній обязаны сообщать о всѣхъ лицахъ, помѣщенныхъ къ нимъ безъ предварительнаго освидѣтельствованія, мѣстному медицинскому начальству, а послѣднее представляетъ объ этомъ губернатору, ко-

---

1) Тамъ же, ст. 568, 569, 571.

2) Тамъ же, ст. 576.

3) Ср. т. II, изд. 1857 года, ст. 544.

4) Т. II, изд. 1876 г., ст. 573—575.

5) Т. X, ч. 1, ст. 365—382.

6) Т. II, ст. 565.

7) Именно, при освидѣтельствованіи дворянина приглашаются губернскій и одинъ или два уѣздные предводители дворянства. При освидѣтельствованіи городского обывателя—предсѣдатель и два члена сиротскаго суда (т. X, ч. I, ст. 368 и прим.). Но если больной не можетъ быть доставленъ въ губернскій городъ, тогда освидѣтельствованіе его производится на мѣстѣ его жительства или пребыванія особымъ присутствіемъ (см. тамъ же, ст. 372).

торый, по собраніи необходимыхъ свѣдѣній, можетъ сдѣлать распоряженіе объ ихъ освидѣтельствованіи [1]).

б) Губернатору предоставляются распоряженія по учрежденію опекъ надъ расточителями, вслѣдствіе ясныхъ доказательствъ ихъ безмѣрной и разорительной роскоши или безпутной жизни. Порядокъ дѣйствія губернаторской власти опредѣляется различно, смотря по сословію, къ коему принадлежитъ расточитель:

α) Относительно дворянъ, губернаторъ, чрезъ губернскаго предводителя дворянства, предлагаетъ собранныя имъ данныя собранію предводителей и депутатовъ дворянства. Постановленіе этого собранія представляется губернаторомъ правительствующему сенату (по 1-му департаменту).

β) Относительно городскихъ обывателей (почетныхъ гражданъ, купцовъ и мѣщанъ) губернаторы, чрезъ думы или чрезъ городскихъ головъ (гдѣ дѣйствуетъ положеніе 1870 г.), предлагаютъ свои свѣдѣнія купеческимъ или мѣщанскимъ обществамъ. Приговоры послѣднихъ представляются на разрѣшеніе губернскимъ правленіямъ [2]).

3. Надзоръ за исполненіемъ государственныхъ и мѣстныхъ повинностей.

§ 127. Довольно обширный отдѣлъ наказа губернаторамъ по т. II, изд. 1857 г. (ст. 483—511), въ настоящее время устраненъ положеніемъ о всеобщей воинской повинности, а равно положеніемъ о земскихъ и городскихъ учрежденіяхъ. Въ этихъ положеніяхъ излагаются обязанности губернатора по воинской и земскимъ повинностямъ. Способы завѣдыванія первой изъ нихъ видоизмѣнились съ замѣною повинности рекрутской всеобщею, т.-е. всесословною воинскою повинностью; завѣдываніе послѣдними предоставлено, главнымъ образомъ, новымъ общественнымъ учрежденіямъ подъ надзоромъ губернатора.

Вслѣдствіе этого весь V отдѣлъ прежняго наказа губернаторамъ (ст. 483—511) замѣненъ одною 559 статьею, которая гласитъ:

„На губернаторовъ возложенъ главный общій надзоръ за исправленіемъ государственныхъ и мѣстныхъ повинностей и сборовъ съ городовъ, а равно и повинностей натуральныхъ. Права и обязанности по симъ предметамъ начальника губерніи опредѣляются, по принадлежности, въ уставахъ о воинской повинности и о земскихъ

---

[1]) Св. зак., т. II, ст. 566.
[2]) Тамъ же, ст. 567.

повинностяхъ и въ семъ общемъ губернскомъ учрежденіи (ср. ст. 1817 и слѣд.) [1]).

Итакъ, на губернаторовъ возлагается, во-первыхъ, общій надзоръ за отправленіемъ государственныхъ и мѣстныхъ повинностей; сверхъ того, во-вторыхъ, они имѣютъ нѣкоторыя особыя обязанности по предметамъ, оставленнымъ въ ихъ ближайшемъ вѣдѣніи.

§ 128. Первымъ изъ такихъ предметовъ является отправленіе воинской повинности, на основаніи устава 1874 года. Главные моменты по завѣдыванію этимъ предметомъ суть слѣдующіе:

1. Составленіе призывныхъ участковъ, причемъ извѣстной категоріи городовъ дано право составлять отдѣльные отъ сельскаго населенія участки. Образованіе участковъ возлагается: а) участковъ сельскихъ или смѣшанныхъ (т.-е. сельскихъ и городскихъ, гдѣ города не составляютъ отдѣльныхъ участковъ) — на уѣздныя земскія собранія [2]); б) въ городахъ — на городскія управы, а гдѣ не введено положеніе 1870 г.—на думы [3]). Предположенія о призывныхъ участкахъ, составленныя земскими собраніями или городскими управами, утверждаются губернаторомъ [4]).

2. Дѣйствія по повѣркѣ призывныхъ списковъ, по призыву лицъ, подлежащихъ повинности, опредѣленію правъ каждаго изъ призываемыхъ, ихъ освидѣтельствованію и пріему возлагаются на уѣздныя и городскія [5]) присутствія по воинской повинности. Уѣздныя присутствія состоятъ изъ уѣзднаго предводителя дворянства, офицера, по назначенію военнаго начальства, уѣзднаго исправника и члена земской управы (а въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, вмѣсто члена земской управы присутствуетъ одинъ изъ мировыхъ посредниковъ по выбору съѣзда мировыхъ посредниковъ. Предсѣдателемъ присутствія назначается одно изъ мѣстныхъ должностныхъ лицъ по избранію губернатора). Городскія присутствія состоятъ, подъ предсѣдательствомъ городского головы, изъ офицера,

---

[1]) Т.-е. въ положеніи о земскихъ учрежденіяхъ.

[2]) Уставъ о воинской повинности, ст. 76, п. а. Въ губерніяхъ, въ коихъ не введены земскія учрежденія, составленіе призывныхъ участковъ возлагается на коммиссіи, состоящія изъ уѣзднаго предводителя дворянства, городского головы, исправника и мирового посредника.

[3]) Тамъ же, ст. 77.

[4]) Тамъ же, ст. 78.

[5]) Отдѣльныя городскія присутствія имѣются лишь въ нѣкоторыхъ многолюднѣйшихъ или важнѣйшихъ городахъ: С.-Петербургѣ, Москвѣ, Одессѣ, Ригѣ, Казани, Харьковѣ, Кіевѣ, Саратовѣ, Вильнѣ, Кишиневѣ, Кронштадтѣ, Николаевѣ и Севастополѣ. Тамъ же, ст. 87.

чиновника по назначенію начальника полиціи и двухъ членовъ, избранныхъ городскимъ управленіемъ.

3. Общій надзоръ за правильнымъ ходомъ призыва и пріема лицъ, подлежащихъ воинской повинности, возлагается на губернское по воинской повинности присутствіе. Оно состоитъ подъ предсѣдательствомъ губернатора и образуется изъ слѣдующихъ лицъ: губернскаго предводителя дворянства, вице-губернатора [1]), предсѣдателя и одного изъ членовъ губернской земской управы, губернскаго воинскаго начальника, прокурора или товарища прокурора окружного суда [2]).

На губернское присутствіе, въ связи съ общими его обязанностями по наблюденію за отправленіемъ воинской повинности, возлагается: 1) раскладка общаго числа новобранцевъ, назначеннаго на губернію, между участками; 2) разсмотрѣніе жалобъ на уѣздныя и городскія присутствія; 3) переосвидѣтельствованіе лицъ, подлежащихъ воинской повинности, въ случаѣ жалобъ по этому предмету; 4) разсмотрѣніе отчетовъ уѣздныхъ и городскихъ присутствій о выполненіи ими обязанностей по призыву и пріему новобранцевъ; 5) разрѣшеніе или представленіе высшимъ властямъ недоразумѣній, возникшихъ въ уѣздныхъ и городскихъ присутствіяхъ; 6) составленіе общаго отчета по губерніи о выполненіи призыва [3]).

Независимо отъ обязанностей губернатора, какъ предсѣдателя губернскаго присутствія, на немъ, какъ на начальникѣ полиціи, лежитъ наблюденіе за исполненіемъ полиціею ея обязанностей по разнымъ предметамъ, возложеннымъ на нее особыми правилами о воинской повинности. Сюда относятся: наблюденіе за укрывающимися отъ воинской повинности [4]), по учету нижнихъ чиновъ, уволенныхъ въ запасъ арміи [5]), и призывныхъ на службу и т. п.

§ 129. Съ введеніемъ земскихъ установленій видоизмѣнился вообще порядокъ завѣдыванія земскими повинностями въ губерніяхъ и уѣздахъ. Изъ трехъ категорій земскихъ повинностей: 1) повинностей на потребности государственныя, 2) на потребности земскія (губерн-

---

[1]) Св. зак., т. II, ст. 708, доп. по прод. 1879 года.

[2]) Уст. о воинск. повин., ст. 81. Тамъ, гдѣ не введены въ дѣйствіе земскія учрежденія, въ составъ присутствія, вмѣсто предсѣдателя и члена управы, назначаются два члена отъ губ. по крестьянскимъ дѣл. прис., а въ губерніяхъ, гдѣ не введены новыя судебныя установленія, мѣсто прокурора окружного суда заступаетъ губернскій прокуроръ или одинъ изъ его товарищей.

[3]) Тамъ же, ст. 89.

[4]) Высоч. утв. мнѣніе госуд. сов. 14 мая 1874 года и основанная на немъ инструкція.

[5]) Высоч. утв. положеніе 15 іюля 1876 года.

скія и уѣздныя) и 3) частныя (сословныя),—вторая категорія ввѣрена завѣдыванію земскихъ учрежденій подъ надзоромъ губернатора. Завѣдываніе дѣлами по выполненію на мѣстахъ потребностей государственныхъ было первоначально оставлено на обязанности губернаторовъ и особыхъ присутствій по земскимъ повинностямъ [1]). Но въ 1875 году [2]) отдѣльное существованіе государственнаго земскаго сбора было прекращено; разные виды этого сбора преобразованы и соединены съ отдѣльными видами податей. Вслѣдствіе этого въ составленіи смѣтъ и раскладокъ этого сбора по трехлѣтіямъ не представлялось уже необходимости, и оно было отмѣнено; исчезла и нужда въ особыхъ по земскимъ повинностямъ присутствіяхъ.

Но для исполненія на мѣстахъ распоряженій по предметамъ, относившимся къ вѣдомству особыхъ присутствій, учреждены губернскіе распорядительные комитеты подъ предсѣдательствомъ губернатора, а для содѣйствія имъ уѣздные распорядительные комитеты, подъ предсѣдательствомъ исправниковъ.

Губернскій комитетъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, состоитъ изъ: 1) губернскаго предводителя дворянства, 2) управляющаго казенною палатою, 3) члена отъ правительства, по назначенію министерства финансовъ, 4) предсѣдателя губернской земской управы (гдѣ она есть) и городского головы губернскаго города. Сверхъ того, въ составъ присутствія входятъ членъ отъ военнаго вѣдомства и управляющій почтовою частью, по дѣламъ относящимся до ихъ вѣдомствъ. На распорядительный комитетъ возлагается исполненіе по распоряженіямъ о расходахъ, производившихся прежде, вполнѣ или отчасти, на государственный земскій сборъ. Сюда относятся расходы: по квартирному довольству войскъ, по найму, постройкѣ, ремонту, отопленію и освѣщенію различныхъ зданій, по содержанію нѣкоторыхъ дорогъ и т. д. По соглашенію министровъ внутр. дѣлъ, финансовъ и госуд. контроля въ вѣдѣніе присутствія могутъ быть передаваемы и другіе расходы. Въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, на распорядительные комитеты возлагается составленіе смѣтъ земскихъ повинностей и завѣдываніе губернскими и частными повинностями, т.-е. вообще обязанности, принадлежавшія упраздненнымъ комитетамъ земскихъ повинностей и особымъ присутствіямъ.

Дѣла въ комитетѣ рѣшаются по большинству голосовъ. Въ случаѣ ихъ раздѣленія перевѣсъ предоставляется той сторонѣ, на которой находился голосъ предсѣдателя, т.-е. губернатора. Но о причинахъ

---

[1]) Ср. врем. прав. для зем. учр. по дѣл. о зем. пов., ст. 4, утв. въ 1864 году.
[2]) Собр. узак. 1875 г., № 23, изъ коего составлены ст. 27, 30, 31, 32, 35 и 101 т. IV Св. зак., уст. о зем. пов., по прод. 1876 г.

разногласія, во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда въ меньшинствѣ окажутся управляющій казенною палатою или членъ отъ правительства, комитетъ представляетъ какъ министру финансовъ, такъ и тому министру, къ вѣдѣнію котораго относится вопросъ, подавшій поводъ къ разногласію.

Наблюденіе за дѣлопроизводствомъ возложено на членовъ отъ правительства, гдѣ они есть (такъ какъ эти лица назначаются не во всѣ губерніи), а гдѣ ихъ нѣтъ,—на управляющихъ казенными палатами. Канцелярскіе расходы относятся на счетъ казенныхъ палатъ.

В. Участіе въ разныхъ предметахъ управленія и суда.

§ 130. Всѣ вообще губернскія и уѣздныя установленія подлежатъ, какъ мы видѣли выше, надзору губернатора, какъ главнаго представителя правительственной власти въ губерніи.

Но независимо отъ правъ и обязанностей общаго надзора, на губернатора возлагается, по отношенію къ нѣкоторымъ установленіямъ, ближайшее участіе въ управленіи ввѣренною имъ частью. Оно выражается въ двоякой формѣ: 1) губернатору принадлежитъ право утвержденія нѣкоторыхъ постановленій губернскихъ управленій; 2) на него возлагается содѣйствіе по исполненію обязанностей, возложенныхъ на означенныя управленія.

1. Утвержденіе губернатора требуется по разнымъ предметамъ, относящимся къ казенному управленію, распредѣленному между казенною палатою, управленіемъ государственными имуществами и управленіемъ акцизными сборами. Подробности по дѣйствіямъ этого рода мы укажемъ ниже, при разсмотрѣніи отдѣльныхъ установленій казеннаго управленія. Назовемъ здѣсь нѣкоторыя.

По дѣламъ, производящимся въ казенной палатѣ, утвержденія губернатора требуютъ: 1) постановленія палатъ объ увольненіи лицъ податного состоянія въ духовное вѣдомство и въ монашество и о лицахъ, избирающихъ родъ жизни; 2) постановленія палатъ о торгахъ на подряды, поставки или на иныя обязательства по казеннымъ предпріятіямъ, если цѣна ихъ превышаетъ 5000 рублей. Губернаторъ утверждаетъ собственною властью контракты до 10,000 рубл.; если же сумма предпріятія будетъ 10,000 и свыше рублей, то дѣло представляется въ подлежащее министерство. Точно также представляются контракты, не утвержденные почему-либо губернаторомъ. По управленію государственными имуществами губернаторы предсѣдательствуютъ въ особыхъ присутствіяхъ для производства торговъ на отдаваемыя въ оброкъ или отчуждаемыя казенныя имущества. Губер-

наторамъ принадлежитъ также предварительное разсмотрѣніе составляемыхъ управленіями госуд. имуществъ таксъ на продажу лѣса, послѣ чего они предоставляютъ управленію испрашивать утвержденія министра государственныхъ имуществъ.

2. Губернаторъ, или непосредственными распоряженіями, или чрезъ состоящія подъ его начальствомъ полицейскія установленія, содѣйствуетъ различнымъ вѣдомствамъ въ выполненіи возложенныхъ на нихъ обязанностей.

Въ числѣ предметовъ, по коимъ требуется такое содѣйствіе, самое важное мѣсто занимаетъ, конечно, исправное поступленіе податей. Финансовое управленіе не имѣетъ въ Россіи особыхъ агентовъ по собиранію податей; отвѣтственность за исправное поступленіе ихъ лежитъ на обществахъ, связанныхъ круговою порукою, и собираніе ихъ возложено на власти общественныя. Но побужденіе послѣднихъ къ исполненію ихъ обязанностей, а равно принятіе принудительныхъ мѣръ ко взысканію недоимокъ возлагается на мѣстныя полиціи подъ наблюденіемъ губернатора. По уставу о податяхъ, на немъ лежитъ общая по губерніи отвѣтственность за накопленіе недоимокъ. За упущенія по ихъ взысканію законъ грозитъ ему и членамъ губернскихъ правленій монаршимъ гнѣвомъ и обращеніемъ взысканія на ихъ имѣнія. Каждое полугодіе губернаторъ долженъ представлять государю императору вѣдомость о взысканіи недоимокъ и включать эти свѣдѣнія во всеподданнѣйшіе годовые отчеты. Такимъ образомъ, частью по закону, частью фактически, взысканіе недоимокъ сдѣлалось однимъ изъ важнѣйшихъ предметовъ попеченія губернаторовъ, равно какъ очень важнымъ и часто обременительнымъ предметомъ дѣятельности мѣстной полиціи.

Но вмѣстѣ со взысканіемъ недоимокъ по окладнымъ податямъ на попеченіе полиціи, а слѣдовательно и губернатора, возложено взысканіе „всякихъ вообще казенныхъ и общественныхъ сборовъ, начетовъ и платежей, по предписаніямъ высшихъ и сообщеніямъ равныхъ мѣстъ“. Эти обязанности полицейской власти весьма понятны, такъ какъ единственно въ ея рукахъ сосредоточивается принудительная власть, которая и поставлена въ распоряженіе разныхъ вѣдомствъ по всѣмъ тѣмъ дѣламъ, которыя требуютъ примѣненія такой власти.

Вслѣдствіе этого содѣйствіе губернатора и зависящей отъ него мѣстной полиціи требуется не только для взысканія различныхъ податей и платежей, но и для охраненія силы разныхъ уставовъ казеннаго управленія, а равно для приведенія въ дѣйствіе извѣстныхъ общихъ мѣръ. Такова дѣятельность губернатора и зависящей отъ него полиціи по производству народной переписи (ревизіи), по охра-

нению силы уставовъ питейнаго, устава объ акцизѣ съ табаку, со свеклосахарнаго песка, по нарушеніямъ устава лѣсного, по надзору за контрабандою и т. д.

§ 131. При условіяхъ, предшествовавшихъ судебной реформѣ 1864 и временнымъ правиламъ 1865 года, участіе губернатора въ дѣлахъ судебныхъ (независимо отъ принадлежавшаго губернатору надзора за судебными мѣстами въ губерніяхъ и уѣздахъ) было обширно и сложно. Правила объ этомъ участіи были изложены какъ въ соотвѣтствующихъ частахъ Свода законовъ, такъ и въ наказѣ губернаторамъ [1]. Условія, вызывавшія такое участіе, состояли въ слѣдующемъ:

1. Слѣдственная часть, въ полномъ ея объемѣ, была сосредоточена въ рукахъ полиціи, главное распоряженіе которой сосредоточивалось и по этой части въ рукахъ губернатора [2]. Отъ него зависѣло и назначеніе дополнительныхъ слѣдствій, въ случаѣ уважительныхъ жалобъ или другихъ достовѣрныхъ свѣдѣній о несправедливомъ или пристрастномъ производствѣ слѣдствія. При этомъ ему предоставлялось дѣлать распоряженіе о пріостановкѣ разсмотрѣнія дѣла въ судахъ [3].

2. На утвержденіе или соглашеніе губернатора представлялось весьма много приговоровъ уголовной палаты, совѣстнаго и уѣздныхъ судовъ. Ст. 594 наказа исчисляла только тѣ категоріи дѣлъ, по коимъ губернаторы, разсмотрѣвъ рѣшенія судовъ, предоставляли эти рѣшенія на ревизію сената по соотвѣтствующему департаменту. Такихъ категорій ст. 594 насчитываетъ 16. Сверхъ того, ст. 594 и 596 указываютъ на роды дѣлъ, рѣшенія по коимъ губернаторъ долженъ былъ направлять къ исполненію особымъ порядкомъ чрезъ министра внутр. дѣлъ на высочайшее утвержденіе. Но сверхъ того, какъ въ уставѣ уголовнаго судопроизводства, такъ и самомъ наказѣ, указано было много дѣлъ, рѣшенія по которымъ, постановленныя какъ общими, такъ и особенными судами, поступали на утвержденіе губернатора, причемъ послѣднему, въ иныхъ случаяхъ, предоставлялось смягчать положенное наказаніе. Изъ дѣлъ гражданскихъ, утвержденію и предварительному (прежде внесенія дѣла въ сенатъ) разсмотрѣнію губернатора подлежали тѣ, которыя были связаны съ казеннымъ интересомъ или касались имуществъ, охраняемыхъ правомъ казны [4].

3. Губернатору принадлежало наблюденіе за скорымъ и безоста-

---

[1] Св. зак., т. II, изд. 1857 г., ст. 583—642.

[2] Тамъ же, ст. 589, 584 и 590.

[3] Тамъ же, ст. 591—593.

[4] Тамъ же, ст. 617.

новочнымъ теченіемъ дѣлъ во всѣхъ судебныхъ мѣстахъ, съ правомъ производить ревизію этихъ мѣстъ.

Въ этихъ трехъ отношеніяхъ видоизмѣнились, въ настоящее время, отношенія губернаторовъ къ судебнымъ установленіямъ.

Слѣдственная часть отдѣлена отъ полицейской какъ въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ введены новыя судебныя учрежденія, такъ и въ тѣхъ, гдѣ они не введены, ибо производство формальныхъ слѣдствій возложено на особыхъ судебныхъ слѣдователей, подчиненныхъ непосредственно палатамъ гражданскаго и уголовнаго суда и губернскимъ прокурорамъ. Новыя судебныя установленія поставлены независимо отъ властей административныхъ, а потому ни утвержденіе ихъ приговоровъ губернаторомъ, ни наблюденіе за дѣлопроизводствомъ не имѣетъ уже мѣста. Вслѣдствіе этого IX отдѣлъ наказа губернаторамъ, въ нынѣшней его редакціи, состоитъ всего изъ 5 статей (593—597) вмѣсто прежнихъ 60. Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы онъ заключалъ въ себѣ исчисленіе всѣхъ обязанностей губернатора по дѣламъ судебнымъ, такъ какъ онѣ указаны въ другихъ частяхъ Свода и въ особыхъ узаконеніяхъ. Главнѣйшія изъ этихъ обязанностей и правъ состоятъ въ слѣдующемъ:

I. Въ мѣстностяхъ, въ коихъ введены новыя судебныя установленія, губернаторы:

1) Въ качествѣ предсѣдателей губернскихъ правленій, участвуютъ въ постановленіяхъ этого учрежденія по преданію суду должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства, по правиламъ, указаннымъ въ уставѣ уголовнаго судопроизводства.

2) Они входятъ въ составъ особыхъ присутствій судебныхъ палатъ для разрѣшенія пререканій между правительственными и судебными установленіями [1]).

3) Они входятъ также въ составъ особыхъ присутствій судебныхъ палатъ для разсмотрѣнія дѣлъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные нерадѣніемъ, неосмотрительностью или медленностью должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства, занимающихъ должности отъ VIII до V класса включительно [2]).

II. Въ мѣстностяхъ, гдѣ не введены новыя судебныя учрежденія, за губернаторомъ сохранено право утвержденія нѣкоторыхъ приговоровъ судебныхъ палатъ, а именно: по дѣламъ совращенія изъ православія и отпаденія изъ православія въ магометанство, іудейство и язычество, а также по дѣламъ о преступленіи должности.

III. Въ связи съ этими предметами, должно упомянуть о важной

---

[1]) Уст. уг. суд., ст. 243; уст. гр. суд., ст. 242.

[2]) Уст. гр. суд., ст. 1317, п. 2 и 1321.

отрасли управленія, вполнѣ или отчасти предоставленной губернатору, именно, объ управленіи тюрьмами и другими мѣстами заключенія.

Мѣста заключенія по органамъ управленія ихъ въ губерніи распадаются на тюрьмы общаго устройства и тюрьмы, о которыхъ изданы особыя положенія.

Тюрьмы общаго устройства состоятъ въ завѣдываніи губернскихъ правленій и комитетовъ попечительнаго о тюрьмахъ общества, вице-президентами которыхъ признаются губернаторы по самой ихъ должности (ст. 489 т. II Св. зак., изд. 1876 года). Права и обязанности комитетовъ общества опредѣляются въ уставѣ о содержащихся подъ стражею. Главными задачами комитета, равно какъ и всего попечительнаго о тюрьмахъ общества (президентомъ коего ex officio есть министръ внутр. дѣлъ), являются: цѣлесообразное устройство мѣстъ заключенія, наблюденіе за правильнымъ размѣщеніемъ арестантовъ, продовольствіе ихъ пищею и одеждою, попеченіе объ ихъ нравственности, ходатайства о скорѣйшемъ рѣшеніи ихъ участи и т. п. [1]. Къ тюрьмамъ общаго устройства относятся: тюремные замки, рабочіе и смирительные дома и московская исправительная тюрьма (примѣч. къ ст. 23 уст. о сод. подъ стр., по прод. 1876 г.).

Тюрьмы особеннаго устройства суть тѣ мѣста заключенія, въ управленіи которыхъ не принимаетъ никакого участія попечительное о тюрьмахъ общество; порядокъ завѣдыванія ими опредѣляется особыми о каждомъ изъ нихъ положеніями, частью вошедшими и въ Сводъ законовъ. Такими тюрьмами особаго устройства суть:

1) центральныя каторжныя тюрьмы, состоящія въ непосредственномъ управленіи губернаторовъ, безъ участія какихъ бы то ни было попечительствъ (ст. 15 прим. 2 уст. о сод. подъ стр., по прод. 1876 г.);

2) исправительныя арестантскія отдѣленія управляются губернаторами, губернскими правленіями и особыми попечителями изъ членовъ тюремныхъ комитетовъ (ст. 25 уст. о сод. подъ стр., по прод. 1879 г.);

3) арестные дома для приговариваемыхъ къ аресту мировыми судьями завѣдываются городскими и земскими установленіями (приложеніе къ ст. 7 прим. 2 уст. о сод. подъ стр., по прод. 1876 г.),

---

[1]) Составъ комитета слѣдующій. Въ званіе вице-президентовъ ex officio поступаютъ главный начальникъ губерніи (гдѣ онъ есть), епархіальный архіерей и губернаторъ. Директорами ex officio являются: губернскій предводитель дворянства, вице-губернаторъ, предсѣдатели губернскихъ присутственныхъ мѣстъ, губернскій врачебный инспекторъ, губернскій прокуроръ (гдѣ онъ есть) и городской голова. Сверхъ того, въ званіе директоровъ комитетовъ мужскихъ и женскихъ избирается комитетомъ извѣстное число лицъ—въ мужскіе комитеты до 20, а женскіе до 10.

а исправительные для несовершеннолѣтнихъ пріюты управляются согласно закону 1866 г., причемъ относительно частныхъ пріютовъ правительству принадлежитъ лишь право контроля за дѣятельностью ихъ, право разрѣшенія ихъ, доставленія вспомоществованія и право закрытія (положеніе объ исправ. пріютахъ см. въ приложеніи къ ст. 7 примѣч. 2 уст. о сод. подъ стр., по прод. 1876 г.); по ст. 13 министръ внутр. дѣлъ и губернаторы имѣютъ право во всякое время, лично или чрезъ командированныхъ чиновниковъ, осматривать пріюты и требовать устраненія замѣченныхъ въ нихъ недостатковъ или отступленій отъ утвержденнаго правительствомъ для пріюта частнаго положенія.

Есть случаи, когда законъ создаетъ совершенно своеобразную организацію управленія даже не для какого-либо вида мѣстъ заключенія, а для отдѣльныхъ тюремъ, находящихся въ Петербургѣ; такъ, с.-петербургскій домъ предварительнаго заключенія, еще въ 1875 г. изъятый изъ вѣдомства губернскаго правленія и комитета попечительнаго о тюрьмахъ общества, съ 1879 года управляется чинами, состоящими въ прямомъ подчиненіи начальнику главнаго тюремнаго управленія, при нѣкоторомъ участіи мѣстнаго прокурорскаго надзора; с.-петербургская исправительная тюрьма управляется особымъ попечительствомъ, состоящимъ подъ предсѣдательствомъ особо назначаемаго верховною властью предсѣдателя изъ вице-директора департамента государственной полиціи, нѣкоторыхъ директоровъ спб. комитета попечительнаго о тюрьмахъ общества и начальника исправительной тюрьмы (ст. 96 прим. 2 уст. о сод. подъ стр., по прод. 1876 г.); по высоч. утв. въ 1877 г. полож. комитета министровъ, для наблюденія за исполненіемъ со стороны смотрителя литовскаго тюремнаго замка въ Спб. лежащихъ на немъ обязанностей, образовано особое попечительство изъ двухъ директоровъ спб. тюремнаго комитета, подъ предсѣдательствомъ помощника спб. градоначальника (ст. 15 прим. 3 уст. о сод. подъ стр., по прод. 1879 г.).

Что касается затѣмъ закона 27 февраля 1879 года, то, сосредоточивъ высшее управленіе мѣстъ заключенія въ вѣдомствѣ министерства внутреннихъ дѣлъ, въ составѣ котораго для этого образовано главное тюремное управленіе, онъ ни въ чемъ не измѣнилъ отношеній губернаторовъ къ управленію тюремъ на мѣстахъ.

Г. Надзоръ за сословными и общественными установленіями.

§ 132. Отношеніе губернаторовъ къ сословнымъ и общественнымъ установленіямъ (т.-е. къ дворянскимъ обществамъ, къ установленіямъ

крестьянскимъ, земскимъ и городскимъ) удобнѣе будетъ разсмотрѣть въ связи съ устройствомъ этихъ установленій. Такой способъ разсмотрѣнія даже необходимъ, въ виду различій въ правахъ губернаторскаго надзора въ отношеніи къ этимъ отдѣльнымъ установленіямъ. Губернаторскій надзоръ иначе осуществляется относительно дворянскихъ обществъ, чѣмъ въ отношеніи установленій земскихъ; иначе дѣйствуетъ губернаторъ относительно установленій городскихъ, чѣмъ установленій крестьянскихъ.

Мы ограничимся здѣсь указаніемъ, что этотъ надзоръ имѣетъ различныя степени и формы. По отношенію къ установленіямъ крестьянскимъ надзоръ получаетъ характеръ опеки и осуществляется чрезъ цѣлый рядъ установленій, коими являются уѣздныя и губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія. Во главѣ послѣднихъ поставленъ губернаторъ. Относительно собраній дворянскихъ губернатору предоставленъ внѣшній надзоръ за дѣйствіями собраній и соблюденіемъ въ нихъ порядка, а также право утвержденія въ нѣкоторыхъ должностяхъ, замѣщаемыхъ по выбору дворянствъ. Функціи этого надзора осуществляются губернаторомъ лично. По отношенію къ земскимъ установленіямъ роль губернатора приближается къ роли прокурора, на обязанность коего возложено наблюденіе за законностью дѣйствій и постановленій земскихъ собраній и за исполненіемъ земскими установленіями лежащихъ на нихъ обязанностей предъ правительствомъ. Отсюда вытекаютъ двоякія права губернатора: 1) право протеста противъ несогласныхъ съ закономъ постановленій земскихъ собраній (порядокъ предложенія и послѣдствія такихъ протестовъ будутъ разсмотрѣны ниже); 2) право распоряжаться выполненіемъ на счетъ земства земскихъ повинностей въ тѣхъ случаяхъ, когда земскія установленія, несмотря на напоминанія губернатора, не исполнятъ лежащихъ на нихъ обязанностей. Къ этому должно присоединить право губернатора утверждать въ должности предсѣдателя земской управы и члена управы, заступающаго мѣсто предсѣдателя. Всѣ эти обязанности выполняются губернаторомъ также лично. Наконецъ, существо надзора, предоставленнаго губернаторамъ относительно городскихъ общественныхъ установленій, сходно съ правами надзора за установленіями земскими. Но губернаторъ дѣйствуетъ въ данныхъ дѣлахъ не лично, а чрезъ состоящее подъ его предсѣдательствомъ губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе. Послѣднему предоставлено право рѣшать предложенныя ему дѣла окончательно, тогда какъ протесты губернатора по постановленіямъ земскихъ собраній окончательно разсматриваются въ 1-мъ департаментѣ правительствующаго сената.

Подробное разсмотрѣніе всѣхъ указанныхъ формъ надзора будетъ представлено, какъ мы замѣтили, ниже.

Д. Отчеты о состояніи губерніи.

§ 133. Губернаторъ, какъ мы видѣли выше, есть главный представитель правительственной власти въ губерніи. На немъ лежитъ главная отвѣтственность за ея положеніе; чрезъ него же высшее правительство получаетъ свѣдѣнія объ этомъ положеніи. Отсюда вытекаютъ послѣдствія двоякаго рода: 1) губернаторъ долженъ обозрѣвать губерніи въ сроки, опредѣленные закономъ; 2) губернаторъ долженъ представлять отчеты о состояніи губерніи, какъ общіе, такъ и частные, государю императору и высшему правительству.

Наказъ губернаторамъ различаетъ два рода общихъ отчетовъ. Одинъ изъ нихъ составляется послѣ перваго обозрѣнія губерніи, которое губернаторъ обязанъ произвести по принятіи имъ должности. Порядокъ этихъ первоначальныхъ обозрѣній и предметы, на которые губернаторъ долженъ обратить вниманіе, указаны въ ст. 619—624 т. II. По окончаніи обозрѣнія, губернаторъ представляетъ о томъ государю императору рапортъ, по особой формѣ, прилагая къ нему записку о состояніи губерніи въ отношеніяхъ экономическомъ, торговомъ, нравственномъ и т. п. [1]). Копіи съ донесенія и записки губернаторъ доставляетъ министру внутреннихъ дѣлъ и генералъ-губернатору, гдѣ онъ есть. Подобныя обозрѣнія (ревизіи) губернаторы обязаны производить разъ или, если это возможно, два раза въ годъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, губернаторы обязаны представлять государю ежегодно общій отчетъ о состояніи губерніи за истекшій годъ.

Независимо отъ того, отъ губернаторовъ требуются для представленія государю срочныя вѣдомости по разнымъ предметамъ, а именно: 1) о чрезвычайныхъ повинностяхъ или нарядахъ, 2) о недоимкахъ, 3) о важныхъ происшествіяхъ, 4) о лицахъ, состоящихъ подъ надзоромъ полиціи, 5) объ отставленныхъ отъ службы военныхъ и гражданскихъ чиновникахъ, 6) о выданныхъ изъ канцеляріи губернатора заграничныхъ паспортахъ, 7) объ иностранцахъ, присягнувшихъ на подданство Россіи.

Министерству внутреннихъ дѣлъ, сенату и прочимъ министерствамъ губернаторомъ доставляются срочныя донесенія по предметамъ, исчисленнымъ въ приложеніи къ ст. 632 т. II.

Для составленія общихъ отчетовъ о состояніи губерніи, въ кото-

---

[1]) Св. зак., т. II, изд. 1876 г., ст. 623 и 625, а также приложеніе къ ней.

рые должны быть включены самыя разнообразныя свѣдѣнія, касающіяся не только положенія и успѣшности дѣйствій правительственныхъ мѣстъ и лицъ, но и состоянія торговли, промышленности, земледѣлія, народнаго образованія и нравственности, губернаторъ долженъ располагать правильно собранными статистическими данными. Для этой цѣли при немъ учреждены губернскіе статистическіе комитеты.

Е. Общее значеніе должности губернатора.

§ 134. Многочисленныя и различныя обязанности губернаторовъ, разсмотрѣнныя выше, неспособны, какъ легко замѣтить, установить цѣльнаго и опредѣленнаго о ней понятія. Это зависитъ отъ различія свойствъ означенныхъ обязанностей. Принимая въ соображеніе однѣ изъ нихъ, мы можемъ согласиться съ опредѣленіемъ закона, что губернаторъ есть представитель высшей правительственной власти, слѣдовательно, органъ высшаго правительства вообще, облеченный не только административными, но и политическими функціями. Но этотъ взглядъ долженъ измѣниться, если мы обратимъ вниманіе на другія обязанности губернатора, въ силу которыхъ онъ является органомъ отдѣльныхъ вѣдомствъ, въ особенности же органомъ министерства внутреннихъ дѣлъ, отъ коего онъ поставленъ въ непосредственную зависимость. Рядомъ съ функціями надзора, вытекающими изъ его значенія, какъ органа высшаго правительства, на него лично возложено множество обязанностей по всѣмъ частямъ управленія. Сверхъ того, онъ призванъ предсѣдательствовать въ многочисленныхъ присутствіяхъ и комитетахъ, имѣющихъ различное и часто спеціальное назначеніе. Трудно вычислить, сколько предметовъ, на основаніи наказа губернаторамъ, рекомендовано ихъ особенному вниманію; трудно представить себѣ, вмѣстѣ съ тѣмъ, чтобы возможно было обратить истинное вниманіе на такое количество предметовъ.

Такимъ образомъ, для необходимыхъ въ настоящее время улучшеній въ губернаторской должности, слѣдуетъ, прежде всего, провести строгое различіе между функціями губернатора, какъ представителя высшаго правительства въ губерніи съ одной, и административными его обязанностями, съ другой стороны. Первыя (можетъ быть не въ нынѣшнемъ ихъ объемѣ) должны быть оставлены за губернаторомъ; выполненіе вторыхъ должно бы быть ввѣрено особымъ учрежденіямъ, о коихъ мы скажемъ ниже. Сообразно этому должно бы измѣниться и положеніе губернаторовъ.

Если губернаторъ долженъ быть представителемъ высшаго правительства, то онъ не можетъ быть оставленъ въ прямой зависимости отъ одного министерства и въ качествѣ органа прочихъ. Онъ долженъ бы быть назначаемъ по представленію высшаго правительственнаго установленія, каковъ комитетъ министровъ, и, въ отношеніи отчетности и отвѣтственности, пользоваться извѣстными гарантіями. Для выполненія лежащихъ на немъ обязанностей и для принятія мѣръ общихъ по управленію губерніею, онъ долженъ пользоваться содѣйствіемъ губернскаго совѣта, который, подъ его предсѣдательствомъ, былъ бы составленъ изъ начальниковъ административныхъ вѣдомствъ и предсѣдателей общественныхъ установленій. Совѣтъ могъ бы быть коллегіею, обсуждающею общія административныя мѣры, и установленіемъ, разсматривающимъ жалобы и заявленія о неправильныхъ дѣйствіяхъ административныхъ и общественныхъ установленій и должностныхъ лицъ, съ правомъ обжалованія его рѣшеній въ сенатъ.

При такомъ сосредоточеніи общей распорядительной власти и функцій надзора въ лицѣ губернатора и въ губернскомъ совѣтѣ, ближайшее завѣдываніе разными частями администраціи и общественнаго управленія осталось бы за большинствомъ нынѣ дѣйствующихъ учрежденій. Сократились бы, главнымъ образомъ, тѣ отдѣльныя присутствія и коммиссіи, требующія особаго въ нихъ присутствія губернатора, безъ пользы для дѣла и къ явному ущербу для единства въ мѣстномъ управленіи.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Градоначальники.

§ 135. Особый разрядъ главныхъ начальниковъ, въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ Европейской Россіи, представляютъ градоначальники. Градоначальства образуются изъ городовъ и приписанныхъ къ нимъ мѣстностей, въ отношеніи своего управленія выдѣленныхъ изъ губерній. Поэтому градоначальства отнесены къ мѣстностямъ, управляемымъ по особеннымъ учрежденіямъ. Исключеніе изъ этого правила составляло нынѣ упраздненное градоначальство С.-Петербургское, которое было (хотя и не совсѣмъ правильно) отнесено къ мѣстностямъ, управляемымъ по общему учрежденію.

Основаніями къ изъятію нѣкоторыхъ городовъ изъ общаго губернскаго управленія является ихъ особенное значеніе преимущественно въ торговомъ отношеніи, какъ портовъ, важныхъ для цѣлей внѣш-

ней торговли, требующихъ особенныхъ мѣръ попеченія. Вмѣстѣ съ тѣмъ, въ этихъ же торговыхъ пунктахъ постоянно имѣется значительное число пришлаго, переходнаго населенія, вызывающаго необходимость особеннаго полицейскаго надзора. Въ настоящее время градоначальства учреждены въ слѣдующихъ городахъ (сверхъ Дербента въ Закавказьи): 1) въ Одессѣ; 2) въ Таганрогѣ; 3) въ Керчь-Еникалѣ; 4) въ Севастополѣ. Одесское градоначальство образовано изъ города Одессы. Территоріальный составъ прочихъ градоначальствъ нѣсколько сложнѣе. Въ составъ Таганрогскаго градоначальства входятъ города Таганрогъ, Нахичевань-на-Дону и Маріуполь, съ частью земель на правомъ берегу Азовскаго моря. Градоначальство Керчь-Еникальское заключаетъ въ себѣ Керченскій округъ [1]), Бердянскій портъ и пристань на Обыточной косѣ. Севастопольское градоначальство образовано изъ города Севастополя и прилегающей къ нему территоріи, т.-е. Херсонскаго полуострова и Сѣверной стороны [2]).

§ 136. Административная власть въ градоначальствахъ ввѣряется особому лицу—градоначальнику, опредѣляемому и увольняемому императоромъ, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ. Кромѣ Одессы, градоначальники прибрежныхъ городовъ Чернаго и Азовскаго морей должны быть назначаемы изъ адмираловъ [3]). При градоначальникѣ состоятъ канцелярія и чиновники особыхъ порученій. Во время отсутствія или болѣзни одесскаго градоначальника, исправленіе его должности поручается одному изъ слѣдующихъ лицъ: коменданту, начальнику крѣпостного округа или предсѣдателю коммерческаго суда.

Кругъ вѣдомства градоначальниковъ опредѣляется тѣми особенными цѣлями, для которыхъ они учреждены. Предметами ихъ вѣдомства являются:

1. Общее завѣдываніе городскимъ управленіемъ въ отношеніи благоустройства, хозяйства и отбыванія повинностей. Но съ введеніемъ новаго городового положенія въ городахъ Одессѣ, Керчи и Таганрогѣ, предметы вѣдомства и степень власти градоначальниковъ по городскому общественному управленію опредѣлены означеннымъ положеніемъ. Права надзора, предоставленныя градоначальникамъ, осуществляются чрезъ состоящія подъ ихъ предсѣдательствомъ мѣстныя по городскимъ дѣламъ присутствія, имѣющія здѣсь

---

[1]) Керченскій округъ простирается по берегамъ Чернаго и Азовскаго морей, мыса Елькенъ-Кале, чрезъ Керчь, до западныхъ границъ Нагайскихъ земель.

[2]) Св. зак., т. II, ч. 2, кн. V, ст. 1, 3, 4, по изд. 1857 г. и прод. 1876 г.

[3]) Тамъ же, ст. 6 и примѣч., по прод. 1876 г.

особое устройство, о которомъ будетъ сказано въ ученіи о городскомъ управленіи.

2. Завѣдываніе полицейскою частью въ собственномъ смыслѣ, причемъ градоначальникамъ въ Таганрогѣ и Керчи предоставлены всѣ права губернаторовъ. Въ Одессѣ и Севастополѣ ближайшее завѣдываніе полицейскою частью возложено на полицеймейстеровъ, причемъ преобразовано и самое устройство мѣстныхъ полицій.

3. Попеченіе о распространеніи торговли, о купеческомъ мореплаваніи и судостроеніи.

4. Дѣла по утвержденію въ должности членовъ и надзору за дѣйствіями коммерческихъ судовъ и нѣкоторыя другія дѣла по судебному вѣдомству, какъ-то: присутствованіе при освидѣтельствованіи умалишенныхъ, распоряженіе по экзекуціи и ссылкѣ осужденныхъ преступниковъ и управленіе аукціонною камерою (въ Одессѣ).

5. Севастопольскому градоначальнику предоставляется высшее завѣдываніе всѣми правительственными административными учрежденіями, и въ его лицѣ соединяются должности коменданта и командира севастопольскаго порта [1]).

§ 137. Изъ указанныхъ выше предметовъ вѣдомства градоначальниковъ видно, что компетенція ихъ распространяется [2]) на дѣла, имѣющія отношеніе къ мѣстной полиціи, торговлѣ и судоходству. Но градоначальства не образуютъ особаго самостоятельнаго округа по предметамъ общаго управленія и суда. Такъ, градоначальства Одесское, Таганрогское и Керчь-Еникальское входятъ въ составъ округа одесской судебной палаты, и бывшія въ нихъ должности прокуроровъ градоначальствъ и одесскаго городового прокурора упразднены. Затѣмъ, въ отношеніи земскаго управленія, градоначальство Таганрогское входитъ въ составъ земства Ростовскаго уѣзда (Екатеринославской губ.), а Керчь-Еникальское — Ѳеодосійскаго (Таврической губ.). Городскія установленія г. Одессы пользуются правами уѣздныхъ земскихъ учрежденій. Компетенція градоначальниковъ не простирается также на дѣла казеннаго управленія, которыя подвѣдомственны общему губернскому начальству [3]).

Пространственно, власть градоначальника ограничивается предѣ-

---

[1]) Тамъ же, ст. 6 и 8 и примѣч. по прод. 1876 г. Относительно отношенія градоначальниковъ къ коммерческимъ судамъ, см. уст. торг., ст. 1416 и слѣд., 1440 и др.

[2]) Исключая градоначальника севастопольскаго, имѣющаго особыя права въ силу военно-морского значенія Севастополя.

[3]) Тамъ же, ст. 4, примѣч. по прод. 1876 г., ст. 8, § I, п. 1, примѣч. по прод. 1876 г. и ст. 12.

лами его градоначальства. Но въ этихъ предѣлахъ и по предметамъ его компетенціи ему подчиняются всѣ находящіеся въ градоначальствѣ военные, какъ сухопутные, такъ и морскіе начальники [1]).

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

Правительственныя установленія.

§ 138. Установленія правительственныя вѣдаютъ: I) общія дѣла управленія; II) дѣла управленія казеннаго и III) полицейскія дѣла. Правительственныя учрежденія раздѣляются на: а) губернскія и б) уѣздныя. Особыя городскія установленія существуютъ не во всѣхъ городахъ.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Губернское правленіе.

§ 139. По опредѣленію закона: „Губернское правленіе есть высшее въ губерніи мѣсто, управляющее оною въ силу законовъ, именемъ Императорскаго Величества" [2]). Опредѣленіе это заимствовано изъ Учр. о губ. 1775 г. Но организація губернскаго правленія подвергалась различнымъ измѣненіямъ со времени изданія означеннаго закона.

По мысли Екатерины II, губернское правленіе, поставленное ею во главѣ всѣхъ другихъ губернскихъ учрежденій, не имѣло коллегіальнаго устройства, признаннаго необходимымъ для другихъ установленій, каковы: казенная палата, приказъ общественнаго призрѣнія и судебныя мѣста. Губернское правленіе было лишь совѣщательнымъ учрежденіемъ при губернаторѣ. По первоначальному учрежденію, оно должно было состоять, подъ непосредственнымъ начальствомъ государева намѣстника, изъ гражданскаго губернатора, совѣтниковъ и ассессоровъ. Совѣтникамъ данъ былъ совѣщательный голосъ, рѣшительный предоставленъ губернатору. На основаніи ст. 103 Учр. о губ. [3]), члены губернскаго правленія должны вспомоществовать начальника губерніи своими разсужденіями, но онъ властенъ принять или не принять ихъ мнѣніе, и дѣло рѣшится не по большинству голосовъ, а по его приказанію. Совѣтникамъ, впрочемъ, дано было

---

[1]) Тамъ же, ст. 10—12.
[2]) Св. зак., т. II, ч. 1, изд. 1876 г., ст. 665.
[3]) П. С. З., № 14,392.

трудно осуществимое право — представлять главному начальнику губерніи и правительствующему сенату о такихъ приказаніяхъ губернаторовъ, которыя они найдутъ несоотвѣтствующими пользѣ общей или службѣ Императорскаго Величества. Эти постановленія вошли и въ первое изданіе Св. зак. 1832 г. [1]).

Устройство губернскаго правленія и взаимныя отношенія его членовъ видоизмѣнились уже въ XIX ст., именно—составъ губернскаго правленія увеличенъ вице-губернаторомъ, первоначально бывшимъ предсѣдателемъ казенной палаты, и затѣмъ самое губернское правленіе получило новое устройство въ 1845 г. [2]). Въ силу этого учрежденія, губернское правленіе опредѣлено, какъ установленіе, управляющее дѣлами общаго благоустройства, охраняющее права личности и собственности, общую безопасность и тишину, управляющее дѣлами относительно народнаго здравія, продовольствія, хозяйства и промышленности, содѣйствующее всѣмъ другимъ управленіямъ къ исполненію законовъ и понуждающее подчиненныя ему мѣста и лица къ исполненію обязанностей [3]). Это общее опредѣленіе развивалось въ цѣломъ рядѣ постановленій, издававшихся въ разное время и вошедшихъ въ содержаніе ст. 716. Въ числѣ дѣлъ, указанныхъ здѣсь, можно найти и такія, которыя не содержатся въ общемъ опредѣленіи, сдѣланномъ ст. 715. Согласно этой статьѣ, губернскому правленію подлежали дѣла общаго управленія губерніею, высшая полиція безопасности и благосостоянія и наблюденіе за повсемѣстнымъ исполненіемъ законовъ. Но, въ качествѣ высшаго полицейскаго учрежденія, губернское правленіе вѣдало также нѣкоторыя судебныя дѣла, разсмотрѣніе которыхъ было предоставлено обыкновеннымъ полицейскимъ учрежденіямъ. Сюда относились: дѣла о взысканіяхъ по заемнымъ письмамъ и всякаго рода безспорнымъ долговымъ обязательствамъ, дѣла о корчемствѣ виномъ, распоряженія объ учрежденіи конкурсовъ и т. д.

Реформы прошлаго царствованія отразились и на учрежденіи губернскихъ правленій. По введеніи въ губерніи земскихъ учрежденій, прекратили свое отдѣльное существованіе различныя управленія и коммиссіи, каковы врачебная управа и коммиссія строительная, присоединенныя къ губернскому правленію въ качествѣ его отдѣленій. Въ 1865 г. издано новое положеніе о губернскихъ правленіяхъ, касающееся какъ устройства этого учрежденія, такъ и порядка производства въ немъ дѣлъ. Прежній составъ губернскаго правленія (гу-

---

[1]) Т. II, ст. 341 и 342.

[2]) 2-е П. С. З., № 18,580.

[3]) Св. зак., т. II, изд. 1857 г., ст. 715.

бернаторъ, вице-губернаторъ, совѣтники и ассессоры) увеличенъ губернскимъ врачебнымъ инспекторомъ, губернскимъ инженеромъ и губернскимъ архитекторомъ.

Кромѣ того, губернскому правленію дано право приглашать, по дѣламъ объ охраненіи общественнаго здравія или требующимъ общихъ мѣръ къ прекращенію эпидемическихъ и эпизоотическихъ болѣзней, различныхъ представителей, какъ правительственныхъ, такъ общественныхъ и сословныхъ установленій [1]). Затѣмъ, кругъ вѣдомства губернскихъ правленій измѣнился послѣ судебной реформы, въ силу которой многія дѣла, вѣдавшіяся прежде правленіемъ, переданы установленіямъ судебнымъ.

Въ настоящее время предметы вѣдомства губернскаго правленія опредѣляются слѣдующимъ образомъ: „Губернское правленіе управляетъ дѣлами общаго благоустройства, охраняетъ права личности и собственности, общую безопасность, тишину и спокойствіе, управляетъ дѣлами относительно народнаго здравія, оспопрививанія и пресѣченія скотскихъ падежей, продовольствія, хозяйства и промышленности (насколько сіе не предоставлено учрежденіямъ общественнымъ), содѣйствуетъ всѣмъ другимъ управленіямъ въ исполненіи законовъ и понуждаетъ подчиненныя ему мѣста и лица къ исполненію ихъ обязанностей“ [2]). Согласно этому общему опредѣленію видоизмѣнился и подробный перечень дѣлъ, производящихся въ губернскомъ правленіи.

А. Составъ губернскаго правленія.

§ 140. Губернское правленіе состоитъ изъ: I) общаго присутствія и II) канцеляріи.

I. Общее присутствіе. Подъ выраженіемъ „общее присутствіе“ не должно разумѣть коллегіи. Законъ опредѣляетъ тѣ случаи, когда губернское правленіе дѣйствуетъ какъ коллегія, и отличаетъ эти коллегіальныя присутствія отъ присутствій съ характеромъ совѣщательнымъ, гдѣ рѣшительный голосъ принадлежитъ губернатору.

Въ томъ и другомъ случаѣ общее присутствіе состоитъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ 1) вице-губернатора, совѣтниковъ, губернскаго врачебнаго инспектора, губернскаго инженера, губернскаго архитектора [3]), губернскаго землемѣра и ассессора. Губернскій землемѣръ состоитъ членомъ губернскаго правленія не во всѣхъ

---

[1]) Св. зак., т. II, изд. 1876 г., ст. 674.

[2]) Тамъ же, ст. 666.

[3]) Губернскій архитекторъ засѣдаетъ въ губернскомъ правленіи, какъ законъ говоритъ, въ помощь губернскому инженеру, съ правомъ совѣщательнаго голоса.

мѣстностяхъ [1]). Этотъ штатъ губернскихъ правленій и ихъ канцелярій въ настоящее время не обязателенъ. Въ 1876 году министру внутреннихъ дѣлъ было предоставлено уменьшать штатъ правленій по своему усмотрѣнію, за исключеніемъ должностей вице-губернатора, двухъ совѣтниковъ, губ. врачебнаго инспектора, губ. инженера и губ. архитектора. 2) Независимо отъ этихъ лицъ, какъ сказано выше, губернскому правленію предоставлено приглашать въ свои засѣданія представителей какъ правительственныхъ, такъ и сословно-общественныхъ установленій, а равно и всѣхъ другихъ лицъ, могущихъ быть полезными дѣлу своими познаніями и вліяніемъ. Право это предоставлено губернскому правленію по дѣламъ объ охраненіи общественнаго здравія и о мѣрахъ къ прекращенію эпидемическихъ и эпизоотическихъ болѣзней. Наконецъ, 3) губернское правленіе обязано приглашать, на правахъ членовъ, лицъ прокурорскаго надзора, по дѣламъ о наложеніи опекъ надъ имѣніями расточителей изъ почетныхъ гражданъ и купцовъ [2]).

§ 141. Переходя къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ должностей, составляющихъ губернское правленіе, замѣтимъ слѣдующее:

а) Губернаторъ есть предсѣдатель губернскаго правленія, но законъ не обязываетъ его предсѣдательствовать постоянно. Именно, ст. 744 гласитъ, что губернаторъ предсѣдательствуетъ лично въ губернскомъ правленіи во всѣхъ случаяхъ, гдѣ самъ признаетъ это нужнымъ, но онъ обязанъ присутствовать: 1) въ общемъ собраніи палатъ, и 2) когда предсѣдательствуетъ главный начальникъ края. Въ послѣднемъ случаѣ губернаторъ засѣдаетъ въ правленіи, какъ членъ и съ одними только правами члена [3]). Затѣмъ, губернатору рекомендуется предсѣдательство по важнѣйшимъ дѣламъ, какъ, напр., на торгахъ по подрядамъ и поставкамъ, при продажѣ имуществъ, по дѣламъ объ установленіи таксъ и цѣнъ на разные предметы и при освидѣтельствованіи сумасшедшихъ [4]).

б) Вице-губернаторъ засѣдаетъ въ общемъ присутствіи губернскаго правленія на правахъ старшаго его члена. Должность вице-губернатора имѣетъ какъ общее значеніе, такъ и спеціальное по отношенію къ губернскому правленію.

Общее значеніе вице-губернатора заключается въ слѣдующемъ:

1) Законъ разсматриваетъ его, какъ непосредственнаго помощ-

---

[1]) Онъ не состоитъ членомъ общаго присутствія въ губерніяхъ: Архангельской, Астраханской, Уфимской и Оренбургской.

[2]) Св. зак., т. II, изд. 1876 г., ст. 671, прим. 4.

[3]) Тамъ же, ст. 744 и 746.

[4]) Тамъ же, ст. 746.

ника и сотрудника начальника губерніи по всѣмъ частямъ управленія оною [1]).

2) Вице-губернаторъ заступаетъ мѣсто губернатора въ двухъ случаяхъ: во-первыхъ, въ случаѣ болѣзни, отсутствія или увольненія начальника губерніи, во-вторыхъ, въ случаѣ отъѣзда губернатора въ губернію для производства ревизіи. Въ первомъ случаѣ вице-губернаторъ вступаетъ во всѣ права управляющаго губерніи и подписывается: „Исправляющій должность"; во второмъ,—такъ какъ губернаторъ не слагаетъ съ себя своего званія и сохраняетъ за собой общее право по управленію губерніей,—вице-губернаторъ исправляетъ только нѣкоторыя его обязанности по текущимъ дѣламъ и подписываетъ: „За губернатора" [2]).

Вице-губернаторъ считается старшимъ лицомъ въ губерніи послѣ губернатора, уступая только первенство губернскому предводителю дворянства въ тѣхъ случаяхъ, когда не исправляетъ должности губернатора [3]).

Спеціально по губернскому правленію, законъ возлагаетъ на вице-губернатора ближайшій и отвѣтственный надзоръ по всѣмъ частямъ губернскаго правленія и наблюденіе вообще за дѣлопроизводствомъ, благоустройствомъ и порядкомъ въ цѣломъ правленіи и, въ особенности, въ канцеляріи общаго присутствія [4]).

Затѣмъ, спеціально на вице-губернатора возлагаются нѣкоторыя особенныя порученія, въ силу самого закона. Такъ, онъ предсѣдательствуетъ въ попечительствахъ надъ исправительными арестантскими отдѣленіями и приглашается къ присутствованію въ окружномъ судѣ, при рѣшеніи дѣлъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные распоряженіями должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства [5]). Онъ присутствуетъ въ губернскомъ по воинской повинности присутствіи, а также по изданію обязательныхъ постановленій для предупрежденія и прекращенія заразительныхъ болѣзней. На него возложена цензура частныхъ повременныхъ изданій.

Кромѣ того, губернатору дозволяется возлагать на вице-губернатора порученія объ обозрѣніи городскихъ и уѣздныхъ управленій [6]). Когда губернаторъ не находится въ губернскомъ правленіи, предсѣдательская власть принадлежитъ вице-губернатору [7]). Ему при-

---

[1]) Тамъ же, ст. 705, п. 1.
[2]) Тамъ же, ст. 705, п. 3.
[3]) Тамъ же, ст. 706, п. 2.
[4]) Тамъ же, ст. 705, п. 2.
[5]) Уст. гр. суд., ст. 1320.—Св. зак., т. II, ст. 708.
[6]) Св. зак., т. II, ст. 709.
[7]) Тамъ же, ст. 710.

надлежитъ вообще дисциплинарная власть надъ членами и чинами канцеляріи губернскаго правленія [1]), съ правомъ дѣлать словесныя напоминанія членамъ правленія: секретарю и его помощнику—замѣчанія и наставленія; прочимъ канцелярскимъ чиновникамъ—подтвержденія и словесные выговоры, а также подвергать ихъ арестамъ до 7-ми дней [2]).

в) Совѣтники губернскаго правленія суть непремѣнные члены общаго присутствія и управляютъ каждый предоставленнымъ ему распорядительнымъ отдѣленіемъ. Одинъ изъ совѣтниковъ, по представленію губернатора, утверждается министромъ внутреннихъ дѣлъ въ званіи старшаго совѣтника [3]). Старшій совѣтникъ заступаетъ мѣсто вице-губернатора, въ случаѣ его отсутствія или исправленія имъ должности губернатора. Въ этомъ случаѣ онъ подписывается: „За вице-губернатора“ [4]).

г) Ассессоръ, являясь членомъ общаго присутствія, не имѣетъ въ своемъ управленіи отдѣльной части. Обязанность его состоитъ въ замѣщеніи временно выбывшаго по какому-либо случаю совѣтника. Въ другое время ему даются иныя порученія. Эта должность въ особенности подверглась сокращенію [5]).

д) Кромѣ названныхъ лицъ, въ составъ губернскаго правленія входятъ губернскіе: врачебный инспекторъ, инженеръ съ архитекторомъ и землемѣръ. Эти лица участвуютъ въ засѣданіяхъ общаго присутствія только по дѣламъ, касающимся частей врачебной, строительной и межевой [6]). Завѣдываніе означенными частями поручено имъ во всей губерніи [7]).

α) Врачебное отдѣленіе. До введенія земскихъ учрежденій и преобразованія губернскихъ правленій въ 1865 г., врачебная часть въ губерніи находилась въ завѣдываніи различныхъ учрежденій. Первое мѣсто между ними занимала врачебная управа; затѣмъ слѣдовали: губернскій комитетъ народнаго здравія и оспенный комитетъ.

За преобразованіемъ губернскихъ правленій въ 1865 г. и введеніемъ земскихъ учрежденій, коимъ также предоставлено участіе въ завѣдываніи медицинскою частью въ губерніи, медицинская часть

---

[1]) Тамъ же, ст. 711.
[2]) Тамъ же, ст. 712.
[3]) Тамъ же, ст. 681.
[4]) Тамъ же, ст. 713.
[5]) Тамъ же, ст. 716.
[6]) Тамъ же, ст. 672.
[7]) Тамъ же, ст. 676.

ввѣрена особому учрежденію въ составѣ губернскаго правленія, подъ названіемъ врачебнаго его отдѣленія.

Врачебное отдѣленіе управляется губернскимъ врачебнымъ инспекторомъ и состоитъ изъ помощника инспектора и фармацевта [1]). Компетенція губернскаго врачебнаго отдѣленія отчасти конкурируетъ съ дѣятельностью земскихъ учрежденій. Сюда относятся: 1) организація медицинской помощи въ губерніи и уѣздахъ, мѣры по прекращенію заразительныхъ болѣзней и т. д. Затѣмъ, врачебному отдѣленію принадлежатъ: 2) обязанности медицинской полиціи, какъ-то: наблюденіе за врачами и бабками, практикующими въ губерніи, за аптеками, продажею ядовитыхъ веществъ и вообще за соблюденіемъ правилъ врачебнаго устава—и 3) дѣла судебно-медицинскія.

β) Строительное отдѣленіе образовалось изъ учрежденія строительныхъ и дорожныхъ коммиссій, находившихся въ губерніяхъ до введенія земскихъ учрежденій. Учрежденіе этихъ коммиссій организовано положеніемъ 1833 года. Онѣ были составлены какъ изъ чиновниковъ-спеціалистовъ по назначенію отъ правительства, такъ и членовъ отъ сословій и находились въ завѣдываніи главнаго управленія путей сообщенія и публичныхъ зданій. По введеніи земскихъ учрежденій и преобразованіи главнаго управленія путей сообщенія въ министерство, завѣдываніе путями сообщенія, кромѣ государственныхъ, было передано въ руки земскихъ установленій, а часть строительная, поскольку она касается строительной полиціи въ обширномъ смыслѣ этого слова, ввѣрена была министерству внутреннихъ дѣлъ (техническій строительный комитетъ).

Органомъ министерства внутреннихъ дѣлъ явилось строительное отдѣленіе, введенное въ составъ губернскаго правленія. Оно состоитъ изъ губернскихъ инженера и архитектора, а также младшихъ инженеровъ и архитекторовъ, техниковъ и другихъ чиновъ.

γ) Межевое отдѣленіе, состоявшее еще прежде при губернскихъ правленіяхъ, подъ названіемъ губернской чертежной, находится въ завѣдываніи губернскаго землемѣра, подъ наблюденіемъ котораго дѣйствуютъ уѣздные землемѣры.

II. Канцелярія. Канцелярія губернскаго правленія раздѣляется на: 1) канцелярію общаго присутствія и 2) канцелярію отдѣленій. При общемъ присутствіи состоитъ секретарь, завѣдывающій вообще канцеляріей общаго присутствія. При секретарѣ состоятъ, кромѣ канцелярскихъ чиновниковъ, помощникъ его, чиновникъ по счетной и экзекуторской части (экзекуторъ), редакторъ губернскихъ вѣдо-

---

[1]) Тамъ же, ст. 678.

мостей, бухгалтеръ, регистраторъ и архиваріусъ, завѣдывающій архивомъ губернскаго правленія. Канцелярія отдѣленій управляется дѣлопроизводителями, ихъ помощниками и составляется какъ изъ классныхъ чиновниковъ отдѣленій, такъ и другихъ лицъ по найму.

Б. Компетенція губернскаго правленія.

§ 142. Компетенція губернскаго правленія опредѣляется какъ ст. 667 т. II Св. зак. (ст. 716, по изд. 1857 г.), такъ и другими постановленіями, заключающимися какъ въ учрежденіи губернскихъ правленій, такъ и въ другихъ частяхъ Свода законовъ. Общее опредѣленіе компетенціи губернскаго правленія дано вышеуказанною ст. 667; но общее учр. губ. правл. возвращается къ этому предмету нѣсколько разъ. Ст. 667 исчисляетъ дѣла, производящіяся въ правленіи; ст. 691 и слѣд., опредѣляютъ существо власти губернскаго правленія; ст. 719 и слѣд. опредѣляя раздѣленіе и порядокъ рѣшенія дѣлъ, исчисляютъ нѣкоторые предметы вѣдомства, не названные въ ст. 667.

Вообще въ губернскомъ правленіи производятся дѣла: 1) по общему управленію губерніей; 2) по охраненію безопасности и общаго спокойствія; 3) по охраненію народнаго здравія; 4) полиціи хозяйственной; 5) строительной; 6) по части казеннаго управленія; 7) по части межевой, и 8) по судебному управленію. Но власть, предоставленная губернскому правленію, опредѣляется, какъ „власть полицейская въ высшемъ значеніи, т.-е. судебно-полицейская, распорядительная, исполнительная и побудительная“. Это опредѣленіе находится въ связи съ указаніемъ мѣръ, которыя можетъ принимать губернское правленіе для исполненія возложенныхъ на него обязанностей. Вся совокупность означенныхъ дѣлъ разрѣшается губернскимъ правленіемъ или: а) въ качествѣ коллегіи, по большинству голосовъ; или б) въ качествѣ совѣщательнаго присутствія, постановленія котораго утверждаются губернаторомъ; или, наконецъ, в) отдѣльными его членами: губернаторомъ, вице-губернаторомъ и начальниками отдѣленій.

Согласно этимъ общимъ предварительнымъ указаніямъ, мы разсмотримъ здѣсь какъ кругъ дѣлъ, подвѣдомственныхъ губернскому правленію, такъ и общій порядокъ ихъ разрѣшенія.

§ 143. а) Губернскому правленію, какъ высшему установленію въ губерніи, принадлежитъ обнародованіе законовъ, равно какъ и ука-

зовъ Высочайшихъ и сенатскихъ. Поэтому всѣ новыя законоположенія препровождаются изъ 1-го департамента сената, чрезъ губернаторовъ, губернскимъ правленіямъ, на которыхъ лежитъ обязанность обнародованія ихъ въ губерніи и уѣздахъ.

Въ качествѣ установленія, обнародывающаго законы:

1) Губернское правленіе облечено правомъ представленія о неудобствахъ новаго закона [1]). Въ случаяхъ важныхъ и чрезвычайныхъ, встрѣтивъ сомнѣніе и недоразумѣніе въ смыслѣ законовъ, губернское правленіе, по распоряженію начальника губерніи, можетъ пригласить въ свое присутствіе казенную палату, управленіе государственными имуществами и палату уголовнаго и гражданскаго суда (гдѣ она есть) и въ соединенномъ засѣданіи, по большинству голосовъ, разрѣшаетъ вопросъ: „настоитъ ли сомнѣніе или недоразумѣніе по предложенному предмету"? Въ случаѣ утвердительнаго рѣшенія вопроса, губернское правленіе представляетъ дѣло на усмотрѣніе сената.

2) Губернскому правленію предоставляется также дѣлать представленія сенату о тѣхъ указахъ его, въ коихъ усмотрѣно будетъ что-либо „противное законамъ и пользамъ Императорскаго Величества" [2]). Равнымъ образомъ, правленія обязаны представлять министру о его предписаніяхъ, заключающихъ въ себѣ что-либо противное законамъ и пользѣ государства, и, въ случаѣ подтвержденія, передавать дѣло на окончательное рѣшеніе сената.

3) Правленію принадлежитъ „надзоръ за повсемѣстнымъ исполненіемъ законовъ и прекращеніе противныхъ онымъ дѣйствій" [3]). На этомъ основаніи губернское правленіе спеціально имѣетъ наблюденіе за теченіемъ дѣлъ въ подчиненныхъ ему полицейскихъ мѣстахъ и принимаетъ жалобы на медленность, проволочки, безпорядки и неправильныя дѣйствія полиціи. Ему принадлежитъ право остановить или отмѣнить всякое дѣйствіе полиціи, если оно не касается дознанія о преступленіяхъ, такъ какъ по этому предмету полицейскіе чины подчинены прокурорамъ и ихъ товарищамъ [4]).

Въ мѣстностяхъ, гдѣ не введены новыя судебныя установленія, губернскому правленію предоставляется также принимать жалобы на медленность, проволочку и неправильныя дѣйствія подчиненныхъ ему судебныхъ мѣстъ, съ правомъ понужденія и направленія ихъ къ законному дѣйствію. Но при этомъ губернское правленіе не имѣетъ

---

[1]) Св. зак., т. II, изд. 1876 г., ст. 504 и 699.
[2]) Тамъ же, ст. 698.
[3]) Тамъ же, ст. 667, § 1, п. 3.
[4]) Тамъ же, ст. 692 и 694.

права входить въ разбирательство существа дѣла и обрядовъ судопроизводства [1]).

б) Правленіе является вообще установленіемъ, которому предоставлено какъ разсматривать неправильныя дѣйствія чиновниковъ административнаго вѣдомства въ губерніи, такъ и преданіе ихъ суду. Другими словами, губернскому правленію принадлежитъ дисциплинарная власть съ правомъ наложенія взысканій въ административномъ порядкѣ и право преданія виновныхъ суду [2]).

Существо административныхъ взысканій, налагаемыхъ губернскимъ правленіемъ, опредѣлено въ т. II Св. зак., ст. 233 — 249 и разсмотрѣно нами въ ученіи о службѣ гражданской.

Должностныя лица административныхъ вѣдомствъ, опредѣляемыя губернскими и равными имъ властями, предаются суду постановленіями губернскихъ правленій [3]). Въ нѣкоторыхъ случаяхъ для преданія суду требуется предварительное слѣдствіе чрезъ судебнаго слѣдователя [4]). Возбужденіе слѣдствія предоставляется вообще начальству обвиняемаго и производится, подъ наблюденіемъ прокурора, судебнымъ слѣдователемъ, при участіи чиновника отъ вѣдомства, къ которому принадлежитъ обвиняемый [5]). По окончаніи слѣдствія, оно передается прокуроромъ начальству обвиняемаго. При разногласіи административнаго начальства и прокурора, разномысліе, если оно касается чиновъ, опредѣляемыхъ къ должностямъ губернскими и равными имъ властями (за исключеніемъ губернскихъ правленій), передается, для разрѣшенія, губернскимъ правленіямъ. Въ случаѣ же производства дѣла о чинахъ, опредѣляемыхъ губернскими правленіями, министерствами или главными управленіями—въ первый департаментъ правительствующаго сената [6]). Разногласіе прокурора съ губернскимъ правленіемъ представляется на окончательное рѣшеніе сената, который рѣшаетъ дѣло въ соединенномъ присутствіи департаментовъ перваго и кассаціоннаго по уголовнымъ дѣламъ [7]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 695.

[2]) Тамъ же, ст. 696.

[3]) Уст. угол. суд., ст. 1088, п. 1.

[4]) Тамъ же, ст. 1089. Случаи эти слѣдующіе: „1) когда въ преступленіи, вмѣстѣ съ должностными, участвовали и частныя лица; 2) когда съ обвиняемаго должностного лица требуется вознагражденіе за вредъ или убытки, причиненные его дѣйствіями по должности, и 3) когда должностное лицо обвиняется въ такомъ преступленіи должности, которое по закону влечетъ за собою лишеніе всѣхъ правъ состоянія или же потерю всѣхъ особенныхъ, лично и по состоянію присвоенныхъ виновному правъ и преимуществъ“.

[5]) Тамъ же, ст. 1090.

[6]) Тамъ же, ст. 1092.

[7]) Тамъ же, ст. 1094.

в) Губернскому правленію принадлежитъ разсмотрѣніе сомнѣній, возникающихъ въ низшихъ присутственныхъ мѣстахъ административнаго вѣдомства, и пререканій о компетенціи этихъ учрежденій [1]).

При разрѣшеніи сомнѣній, возникающихъ въ низшихъ присутственныхъ мѣстахъ, законъ различаетъ: 1) общія административныя мѣста и 2) спеціально полицейскія. По отношенію къ первымъ, губернскому правленію предоставлено разрѣшеніе сомнѣній „въ порядкѣ производства и въ понятіи законовъ“, по управленіямъ же полицейскимъ—и „въ самомъ образѣ дѣйствій и исполненія“. Различіе это объясняется тѣмъ, что общія административныя мѣста, для разрѣшенія сомнѣній въ образѣ дѣйствій и исполненія, обязаны обращаться къ своему непосредственному начальству, а мѣста полицейскія имѣютъ свое непосредственное начальство въ лицѣ губернскихъ правленій.

Разрѣшеніе пререканій предоставлено губернскимъ правленіямъ относительно административныхъ мѣстъ губерніи. При этомъ законъ различаетъ нѣсколько случаевъ:

1) Если пререканіе возникло между административными уѣздными или городскими мѣстами одного и того же вѣдомства, оно разрѣшается ихъ непосредственнымъ начальствомъ. Но если установленія, между которыми возникло пререканіе, находятся въ разныхъ губерніяхъ, то разрѣшеніе его предоставляется губернскому правленію той губерніи, гдѣ дѣло возникло.

2) Пререканія городскихъ или уѣздныхъ установленій разныхъ вѣдомствъ разрѣшаются мѣстнымъ губернскимъ правленіемъ. Если же эти установленія различныхъ вѣдомствъ находятся въ разныхъ губерніяхъ, то пререканіе разрѣшается правленіемъ той губерніи, гдѣ дѣло первоначально возникло [2]).

Губернское правленіе, въ лицѣ своего предсѣдателя, участвуетъ также въ разрѣшеніи пререканій между судебными и правительственными установленіями, именно — губернаторъ входитъ въ составъ особаго присутствія судебной палаты для разрѣшенія означенныхъ пререканій [3]).

г) Къ дѣламъ общаго управленія законъ относитъ также „вѣдомство лицъ, обязанныхъ избрать себѣ родъ жизни“, приведеніе иностранцевъ къ присягѣ на подданство, и — тамъ, гдѣ не введено въ дѣйствіе новое городовое положеніе,—наблюденіе за городскимъ общественнымъ хозяйствомъ, на основаніи какъ положенія о городахъ,

---

[1]) Св. зак., т. II, ст. 667, § 1, п. 4.
[2]) Тамъ же, ст. 251, пп. 1 и 2.
[3]) Уст. угол. суд., ст. 239—245.—Уст. гр. суд., ст. 237—244

такъ и устава о городскомъ хозяйствѣ, разсмотрѣніе просьбъ объ усыновленіи, подаваемыхъ личными дворянами и почетными гражданами, и постановленіе по этимъ просьбамъ опредѣленій, утверждаемыхъ сенатомъ [1]).

§ 144. Въ качествѣ установленія полицейскаго въ тѣсномъ смыслѣ, на губернское правленіе возлагается: а) попеченіе объ охраненіи тишины и спокойствія „въ городахъ, селахъ и деревняхъ, на земляхъ и на водахъ, также и на дорогахъ, по губерніи пролегающихъ" [2]), слѣдовательно, начальствованіе надъ всѣми органами полиціи въ уѣздахъ, городахъ, волостяхъ и селахъ. Затѣмъ, законъ исчисляетъ б) нѣкоторыя спеціальныя обязанности полицейскаго характера.

Въ этомъ послѣднемъ отношеніи должно различать: 1) полицейскія мѣры, направленныя къ охраненію безопасности, и 2) обязанности, лежащія на полицейской власти по приведенію въ дѣйствіе судебныхъ приговоровъ.

Къ дѣламъ перваго рода относятся: 1) дѣла о порочныхъ людяхъ, представляемыхъ городскими и сельскими обществами въ распоряженіе правительства [3]); 2) попеченіе о прекращеніи нищенства и бродяжничества и принятіе мѣръ къ поимкѣ и разсылкѣ бѣглыхъ [4]). Къ этимъ дѣламъ относится также 3) завѣдываніе взаимнымъ земскимъ страхованіемъ въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ не введено земское положеніе и нѣтъ губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій [5]).

Въ качествѣ общей полицейской власти, губернскія правленія имѣютъ извѣстныя обязанности по приведенію въ дѣйствіе объявленныхъ судебныхъ приговоровъ. Именно, на основаніи ст. 965 уст. уг. судопр., лица, приговоренныя къ ссылкѣ въ каторжныя работы, на поселеніе или на житье, или же къ отдачѣ въ арестантскія роты, передаются въ вѣдѣніе губернскаго правленія. На послѣднемъ лежитъ обязанность составленія статейныхъ списковъ и распредѣленія осужденныхъ по назначенію [6]). Затѣмъ, въ вѣдѣніи его сосредоточивается надзоръ за полиціей тюремною, арестантскими отдѣленіями, а также за рабочими и смирительными домами.

До изданія судебныхъ уставовъ, губернскія правленія были обле-

---

[1]) Св. зак., т. II, ст. 667, § 1, пп. 10, 11 и 12 и доп. къ п. 8 по прод. 1879 и 1881 гг.

[2]) Тамъ же, ст. 667, § II, п. 15.

[3]) Тамъ же, п. 16.

[4]) Тамъ же, п. 18.

[5]) Тамъ же, п. 22.

[6]) Ср. уст. о ссыльныхъ, ст. 13 и слѣд.

чены довольно значительною судебно-полицейскою властью. Къ вѣдомству ихъ относилось производство такъ называемыхъ безспорныхъ дѣлъ. Эти дѣла остались за ними въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, названныхъ въ ст. 1218 т. II. Въ этихъ же мѣстностяхъ остались въ вѣдѣніи губернскаго правленія и распоряженія объ учрежденіи конкурсовъ подъ его завѣдываніемъ. Въ прочихъ губерніяхъ эти дѣла отошли къ завѣдыванію общихъ судовъ. Съ другой стороны, вѣдомство губернскаго правленія, по введеніи судебныхъ уставовъ, увеличилось нѣкоторыми предметами.

Изъ прежнихъ уѣздныхъ судовъ въ губернскія правленія переданы дѣла по засвидѣтельствованію полюбовныхъ сказокъ на размежеваніе общихъ и чрезполосныхъ владѣній. Затѣмъ, разсмотрѣнію его подлежатъ жалобы на рѣшенія полиціи по дѣламъ о нарушеніи постановленій о питейномъ сборѣ.

Спеціальныя отрасли полиціи: полиція народнаго здравія и строительная, завѣдываются, какъ указано выше, отдѣленіями губернскаго правленія: врачебнымъ и строительнымъ. Нѣкоторыя изъ относящихся сюда дѣлъ входятъ на разсмотрѣніе и разрѣшеніе общаго присутствія губернскаго правленія.

Дѣла по полиціи хозяйственной исчислены въ видѣ довольно отрывочныхъ и не имѣющихъ между собою опредѣленной связи постановленій. Въ числѣ ихъ названы и такія, которыя вѣрнѣе было бы отнести къ дѣламъ управленія казеннаго, напримѣръ, мѣры по повѣркѣ ревизіи и наложеніе денежныхъ взысканій за открытыхъ распоряженіями правительства прописныхъ [1]). Къ этому же разряду дѣлъ слѣдуетъ отнести распоряженія о вызовахъ къ торгамъ и подрядамъ [2]). Затѣмъ, въ губернскомъ правленіи сосредоточиваются, главнымъ образомъ, свѣдѣнія о разныхъ предметахъ мѣстнаго хозяйства: о торговлѣ, промышленности, фабрикахъ, заводахъ и т. п., равно какъ свѣдѣнія о состояніи почтъ, дорогъ, мостовъ, перевозовъ и пр. Въ мѣстностяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, губернаторамъ, при посредствѣ губернскихъ правленій, принадлежитъ право разрѣшать открытіе вновь и закрытіе въ различныхъ мѣстахъ торговъ, базаровъ, равно измѣненіе сроковъ ихъ, по ходатайству мѣстныхъ сельскихъ и городскихъ общественныхъ установленій.

Дѣла по полиціи хозяйственной въ собственномъ смыслѣ слова остались за губернскими правленіями, главнымъ образомъ, тамъ, гдѣ не введено въ дѣйствіе новое городовое положеніе. Кромѣ дѣлъ по учрежденію, переводу и закрытію ярмарокъ и объ измѣненіи сроковъ

---

[1]) Св. зак., т. II, ст. 667, § IV, п. 27. Ср. тамъ же, ст. 588.
[2]) Тамъ же, ст. 667, § IV, п. 33.

ихъ, въ этихъ мѣстностяхъ правленіямъ предоставлено утвержденіе подрядовъ и торговъ на счетъ городовъ и, повсемѣстно, составляемыхъ городскими управами или (гдѣ не введено въ дѣйствіе новое городовое положеніе) городскими думами и ратушами расписаній о числѣ мѣстъ раздробительной продажи крѣпкихъ напитковъ.

Изъ дѣлъ такъ называемаго казеннаго управленія первое мѣсто занимаетъ, конечно, попеченіе о своевременномъ взысканіи недоимокъ въ губерніи. Для этой цѣли въ правленіи сосредоточиваются свѣдѣнія о состояніи всѣхъ недоимокъ по губерніи. Ему поручается разсмотрѣніе донесеній полиціи объ успѣхѣ ихъ взысканія. Затѣмъ, на него возлагается попеченіе о взысканіи всѣхъ вообще казенныхъ начетовъ, по требованіямъ и представленіямъ какъ центральнаго правительства, такъ и низшихъ правительственныхъ установленій. Въ правленіи сосредоточено также производство дѣлъ о заключеніи контрактовъ на счетъ казны и представленіе о нихъ высшему правительству, если контрактная сумма превышаетъ ту, на какую мѣстное начальство уполномочено заключать контрактъ.

Губернское правленіе принимаетъ нѣкоторое участіе въ дѣлахъ внутренняго управленія различныхъ обществъ. Такъ, ему ввѣрены наблюденіе за дѣйствіями дворянскихъ опекъ и сиротскихъ судовъ, дѣла по общественнымъ приговорамъ купеческихъ и мѣщанскихъ обществъ о наложеніи опекъ на имѣнія расточителей, а также дѣла о наложеніи опекъ на почетныхъ гражданъ. Губернскому правленію предоставлено освидѣтельствованіе въ указанныхъ закономъ случаяхъ безумныхъ и сумасшедшихъ. Наконецъ, вѣдомство губернскаго правленія значительно расширилось послѣ 1865 г., когда многія изъ дѣлъ, производившихся въ канцеляріи губернатора, были переданы въ правленіе.

В. Дѣлопроизводство въ губернскомъ правленіи.

§ 145. При производствѣ всѣхъ означенныхъ выше дѣлъ губернское правленіе является въ тройкой формѣ: 1) въ видѣ коллегіи, рѣшающей предоставленныя ему дѣла на общемъ коллегіальномъ основаніи — большинствомъ голосовъ; 2) какъ установленіе совѣщательно-распорядительное, постановленія котораго получаютъ силу по утвержденіи ихъ губернаторомъ; 3) какъ совокупность единоличныхъ властей, рѣшающихъ предоставленныя имъ дѣла по завѣдуемымъ ими отдѣленіямъ (совѣтники) или личными своими распоряженіями.

По учрежденію 1845 г., дѣла, производимыя въ губернскомъ пра-

вленіи, раздѣлялись на распорядительныя и исполнительныя [1]). Особо отъ нихъ законъ называлъ дѣла судныя [2]).

1. Существо распорядительныхъ дѣлъ, къ которымъ относились также судебно-полицейскія, опредѣлялось тѣмъ, что рѣшеніе по нимъ состоитъ не въ простомъ исполненіи требованій другихъ мѣстъ, но предполагаетъ предварительное соображеніе и разсужденіе. Дѣла этого рода, по опредѣленію ст. 767, вносятся на постановленія присутствія и рѣшаются по усмотрѣнію и съ утвержденія начальника губерніи. Сюда относились опредѣленія объ увольненіи и перемѣщеніи чиновниковъ, объ увольненіи ихъ въ отпускъ, представленія къ наградамъ, назначеніе слѣдствій, опредѣленіе выговоровъ и т. д. Не подводя эти дѣла ни подъ какое общее начало, законъ ограничивался простымъ и довольно пространнымъ перечисленіемъ ихъ.

2. Существо исполнительныхъ дѣлъ опредѣлялось тѣмъ, что рѣшеніе ихъ состоитъ въ одномъ только исполненіи законныхъ требованій разныхъ мѣстъ и лицъ. Поэтому сюда относились дѣла, по коимъ разсужденія присутствія были бы излишни, потому что по нимъ не можетъ быть никакого основательнаго разногласія, а должно послѣдовать исполненіе извѣстнымъ и не подлежащимъ сомнѣнію порядкомъ. Несмотря на такое опредѣленіе, законъ различалъ, однако, и въ этой области дѣлъ три разряда, по степени ихъ важности. Первый разрядъ дѣлъ (напримѣръ, дѣла о выключенныхъ изъ духовнаго званія, исполненіе требованій кредитныхъ установленій объ описи имѣній, опредѣленіе на службу и увольненіе канцелярскихъ служителей и др.) исполнялся по постановленіямъ присутствія безъ утвержденія губернатора и его участія. Второй разрядъ исполнительныхъ дѣлъ разрѣшался, по докладу отдѣленій, вице-губернаторомъ. Третій разрядъ былъ предоставленъ разрѣшенію совѣтниковъ [3]).

3. Особо отъ этихъ дѣлъ, какъ замѣчено, были поставлены дѣла судныя. Выраженіе „судный“ не должно отождествлять съ выраженіемъ „судебный“, такъ какъ въ нашемъ законодательствѣ „судный порядокъ“, „судныя дѣла“ означали порядокъ, дѣла „коллегіальныя“. Поэтому къ разряду судныхъ относились тѣ дѣла, которыя требовали коллегіальнаго разсмотрѣнія и разрѣшенія. На основаніи ст. 765 т. II, къ суднымъ дѣламъ отнесены: 1) отдача подъ судъ чиновниковъ; 2) дѣла по наказаніямъ за корчемство и за порубку лѣсовъ; 3) вопросы о подсудности, и 4) дѣла по сомнѣнію въ законахъ.

---

[1]) Св. зак., т. II, изд. 1857 г., ст. 764.

[2]) Тамъ же, ст. 765.

[3]) Тамъ же, ст. 767, 770.

§ 146. Правила 1865 г., вошедшія и въ Св. зак., изд. 1876 г., видоизмѣнили означенное раздѣленіе. По ст. 718, „дѣла, производимыя въ губернскомъ правленіи, раздѣляются на судныя и административныя". Количество судныхъ (коллегіально рѣшаемыхъ) дѣлъ, по правиламъ 1865 г., увеличилось противъ постановленій ст. 765 прежняго изданія. Но такъ какъ вообще судный порядокъ представляетъ нѣкоторыя изъятія изъ общаго порядка дѣлъ, производимыхъ въ губернскомъ правленіи, то законъ поименовываетъ случаи, требующіе такого коллегіальнаго разрѣшенія. По ст. 719, къ дѣламъ суднымъ принадлежатъ: 1) отдача подъ судъ чиновниковъ [1]); 2) дѣла по наказаніямъ за нарушеніе постановленій о питейномъ сборѣ, за порубку лѣсовъ и за пристанодержательство [2]); 3) вопросы о подсудности (пререканія); 4) дѣла по сомнѣнію въ законахъ; 5) дѣла по наложенію денежныхъ взысканій за упущенія по службѣ; 6) отрѣшеніе отъ должности канцелярскихъ чиновниковъ; 7) жалобы на медленность въ исполненіи судебныхъ рѣшеній и въ дѣлопроизводствѣ.

Дѣла административныя не исчислены въ данномъ раздѣлѣ учр. губ. правленій. Законъ ограничивается общимъ опредѣленіемъ ихъ существа, причемъ старается свести свое опредѣленіе къ извѣстному общему началу. Нельзя, впрочемъ, сказать, чтобы это опредѣленіе отличалось точностью и ясностью. Такъ, вмѣсто прежняго дѣленія на дѣла распорядительныя и исполнительныя, законъ раздѣляетъ ихъ на административныя перваго и административныя второго разряда.

„Дѣла административныя перваго разряда", говоритъ ст. 722, „рѣшаются коллегіально, постановленіями присутствія, съ утвержденія губернатора". Въ этомъ постановленіи нельзя не замѣтить нѣкоторой неточности. Если дѣла рѣшаются постановленіями присутствія, съ утвержденія губернатора, то нельзя сказать, чтобы они рѣшались коллегіально, такъ какъ въ коллегіальномъ присутствіи губернаторъ засѣдаетъ на правахъ предсѣдателя и ему не принадлежитъ утвержденіе постановленій, а тѣмъ болѣе право замѣны постановленія присутствія собственнымъ распоряженіемъ.

Дѣла административныя перваго разряда вообще раздѣлены на три рубрики. Къ нимъ принадлежатъ:

1) всѣ тѣ распоряженія губернскаго правленія, „которыя ограничиваютъ чьи-либо права личныя или по имуществу"; сюда отнесены: учрежденіе опекъ, наложеніе и снятіе запрещеній, назначеніе въ продажу имуществъ и т. п.;

---

[1]) Ср. уст. угол. суд., ст. 1088.

[2]) Поскольку эти дѣла остались въ вѣдѣніи губернскихъ правленій по введеніи судебныхъ уставовъ 1864 г.

2) „дѣла, сопряженныя съ казеннымъ или общественнымъ интересомъ или касающіяся благосостоянія губерніи или отдѣльныхъ обществъ“; напримѣръ, опредѣленіе и увольненіе лицъ, у которыхъ на рукахъ находятся деньги или казенное имущество; дѣла по сложенію недоимокъ, по образованію общественныхъ банковъ и ссудныхъ кассъ и др.;

3) нѣкоторыя дѣла, производимыя въ строительномъ отдѣленіи, именно тѣ, которыя касаются не одной искусственной, но вмѣстѣ и хозяйственной части, а также дѣла по техническо-полицейскому надзору за правильностью построекъ, разрѣшаемыхъ разными вѣдомствами; наконецъ,

4) губернатору или генералъ-губернатору предоставляется предложить на разсмотрѣніе присутствія и другія дѣла, не названныя въ указанныхъ рубрикахъ.

§ 147. Если административныя дѣла перваго разряда должны соотвѣтствовать прежнимъ распорядительнымъ, то дѣла административныя второго разряда должны бы соотвѣтствовать прежнимъ исполнительнымъ. Но эта параллель оказалась бы невѣрною. Существеннымъ признакомъ исполнительныхъ дѣлъ являлось, какъ мы видѣли, отсутствіе необходимости участія въ нихъ губернатора и губернаторскаго утвержденія; затѣмъ, нѣкоторыя изъ этихъ дѣлъ разрѣшались постановленіями общаго присутствія. Въ настоящее время въ кругъ административныхъ дѣлъ второго разряда введены, съ одной стороны, нѣкоторыя дѣла, рѣшаемыя властью губернатора, съ другой—ни одно изъ этихъ дѣлъ, ex lege, не поступаетъ на разсмотрѣніе общаго присутствія.

Существо административныхъ дѣлъ второго разряда опредѣляется тѣмъ, что рѣшеніе ихъ предоставлено единоличной власти губернатора, вице-губернатора или начальствующихъ отдѣленіями [1]). Но при этомъ законъ проводитъ извѣстное различіе между дѣлами, предоставленными названнымъ лицамъ. Ст. 723 гласитъ, что дѣла административныя второго разряда или рѣшаются властью губернатора или вице-губернатора, или же исполняются непосредственно самими начальниками отдѣленій. Слѣдовательно, губернатору и вице-губернатору принадлежитъ извѣстная рѣшающая власть, почему административныя дѣла второго разряда соприкасаются съ дѣлами распорядительными, а подъ именемъ исполнительныхъ дѣлъ въ собственномъ смыслѣ должно бы разумѣть дѣла, рѣшаемыя начальниками отдѣленій. Но начальникамъ врачебнаго, строительнаго и межевого

---

[1]) Св. зак., т. II, ст. 723.

отдѣленій принадлежитъ также извѣстная распорядительная власть по предметамъ ихъ вѣдомства, вслѣдствіе чего предоставленныя имъ дѣла не могутъ быть отнесены къ разряду чисто-исполнительныхъ.

Между всѣми указанными лицами наибольшею властью облеченъ, конечно, губернаторъ. Законъ 1865 г., какъ мы видѣли, перевелъ производство нѣкоторыхъ дѣлъ изъ канцеляріи губернатора въ губернское правленіе и предоставилъ ему иныя дѣла, разрѣшавшіяся прежде въ порядкѣ распорядительномъ. Именно, властью губернатора рѣшаются: 1) дѣла, касающіяся службы чиновниковъ и лицъ, служащихъ по выборамъ: опредѣленіе и увольненіе, представленіе къ наградамъ, пенсіямъ и т. п.; 2) различныя дѣла по разнымъ отраслямъ спеціальной полиціи и казеннаго управленія; именно: распоряженія къ охраненію народнаго здравія, прекращенію заразительныхъ болѣзней на людяхъ и скотѣ; по взысканію недоимокъ; разрѣшенія на устройство фабрикъ, заводовъ, хозяйственныхъ и промышленныхъ заведеній; по надзору за книжною торговлею и тюремными замками и др.; 3) нѣкоторыя дѣла по врачебному отдѣленію: свидѣтельствованіе больныхъ, открытіе аптекъ, опредѣленіе и увольненіе городовыхъ и уѣздныхъ врачей и фармацевтовъ [1]).

Дѣла, касающіяся переписки по губернскому правленію и служащихъ въ немъ лицъ; дѣла по исполненію законныхъ предписаній и требованій разныхъ мѣстъ и лицъ, а также по опредѣленію, увольненію, перемѣщенію и отпускамъ канцелярскихъ служителей губернскаго правленія и подвѣдомственныхъ ему мѣстъ — разрѣшаются властью вице-губернатора [2]).

Начальникамъ отдѣленій предоставлены дѣла, относящіяся „къ случаямъ простого исполненія“ [3]). Но, затѣмъ, врачебному инспектору, губернскому инженеру и губернскому землемѣру принадлежитъ общій по губерніи надзоръ: первому—по медицинской, второму—по строительной и послѣднему—по межевой части [4]). Независимо отъ этого, членамъ правленія предоставляется вносить на разсмотрѣніе общаго присутствія, т.-е. въ докладъ, тѣ именно дѣла, по коимъ у нихъ возникнетъ какое-либо сомнѣніе [5]).

§ 148. Согласно раздѣленію дѣлъ устанавливается и особый порядокъ ихъ разрѣшенія.

Дѣла судныя разрѣшаются порядкомъ коллегіальнымъ, и поста-

---

[1]) Тамъ же, ст. 724.
[2]) Тамъ же, ст. 725.
[3]) Тамъ же, ст. 726.
[4]) Тамъ же, ст. 676.
[5]) Тамъ же, ст. 727.

новленіе вписывается въ журналъ на основаніи мнѣнія большинства. Мнѣніе противной стороны прилагается къ журналу, который представляется губернатору на утвержденіе, если послѣдній не присутствовалъ въ засѣданіи правленія. По дѣламъ суднымъ, въ случаѣ раздѣленія голосовъ, мнѣніе губернатора даетъ перевѣсъ, причемъ меньшинству дается право представлять свое мнѣніе на усмотрѣніе министра внутреннихъ дѣлъ [1]) въ семидневный срокъ [2]).

По дѣламъ административнымъ перваго разряда постановленія правленія представляются на утвержденіе губернатора, который, въ случаѣ несогласія съ присутствіемъ, предлагаетъ ему свое мнѣніе, и послѣднее принимается правленіемъ къ исполненію [3]).

Въ губерніяхъ, гдѣ не введены въ дѣйствіе новые судебные уставы и гдѣ имѣются губернскіе прокуроры, послѣднимъ предлагаются на просмотръ постановленія губернскаго правленія о преданіи суду, о назначеніи слѣдствій, наложеніи административныхъ взысканій и по нѣкоторымъ другимъ дѣламъ, названнымъ въ законѣ [4]). Губернскому прокурору, въ случаѣ несогласія съ постановленіемъ присутствія, предоставляется обращаться въ правленіе или со словесными замѣчаніями, или съ письменными представленіями.

§ 149. Юридическое положеніе губернскаго правленія въ ряду другихъ присутственныхъ мѣстъ опредѣляется какъ общимъ его назначеніемъ, такъ и кругомъ предоставленныхъ ему дѣлъ. Оно состоитъ въ вѣдомствѣ министерства внутреннихъ дѣлъ и поставлено выше всѣхъ другихъ мѣстъ губерніи. Поэтому оно подчиняется непосредственно правительствующему сенату. Постановленія губернскаго правленія, вошедшія въ законную силу, не могутъ быть измѣнены или отмѣнены ни имъ самимъ, ни какимъ-либо другимъ мѣстомъ или лицомъ, кромѣ Императорскаго Величества и сената.

Жалобы на губернское правленіе по дѣламъ административнымъ приносятся въ сенатъ по первому департаменту. Для принесенія жалобъ положенъ опредѣленный срокъ, причемъ законъ различаетъ два случая: 1) когда постановленія правленія приведены уже въ дѣйствіе, и 2) если къ приведенію въ дѣйствіе ихъ не было приступлено. Въ первомъ случаѣ жалоба приносится въ шестимѣсячный срокъ со времени приведенія въ дѣйствіе постановленія; во второмъ—въ трех-

---

[1]) Или главнаго начальника края, гдѣ онъ есть.
[2]) Тамъ же, ст. 732.
[3]) Тамъ же, ст. 731 и 732.
[4]) Тамъ же, ст. 735.

мѣсячный со времени объявленія постановленія лицамъ, до коихъ оно касается.

По дѣламъ судебнымъ, частныя жалобы приносятся по правиламъ, опредѣленнымъ въ уставахъ судопр. угол. и гражд., спеціально временными правилами 1865 г., ст. 26—32, 110—121.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Мѣста казеннаго управленія.

§ 150. Дѣла управленія казеннаго сосредоточиваются: 1) въ казенной палатѣ; 2) управленіи государственными имуществами, и 3) губернскомъ акцизномъ управленіи.

А. Казенная палата.

§ 151. Первоначально все казенное управленіе было сосредоточено въ казенной палатѣ, учрежденной въ 1775 г. Екатериной II [1]). По опредѣленію Учр. о губ., „казенная палата не что иное есть, какъ соединенный департаментъ камеръ-и ревизіонъ-коллегіи, которому поручаются въ смотрѣніе домостроительныя и казенныя дѣла той губерніи, какъ-то: вѣдомости о числѣ народа, ревизіонныя сказки, свѣдѣнія о приходѣ и расходѣ, ревизія счетовъ, соляныя дѣла, винный откупъ и подряды, казенныя всякія права, казенныя и публичныя строенія и ихъ содержаніе въ той губерніи...“ Такимъ образомъ, вѣдѣнію казенной палаты переданы дѣла собственно казеннаго управленія, завѣдываніе государственными имуществами и отчасти мѣстное благоустройство (часть строительная). Въ качествѣ главнаго казенно-хозяйственнаго установленія губерніи, палата управлялась вице-губернаторомъ и состояла изъ директора экономіи или домоводства, одного совѣтника, двухъ ассессоровъ и одного губернскаго казначея.

По изданіи Учр. о губ. палата потерпѣла нѣкоторыя измѣненія въ частностяхъ. Но главныя перемѣны относятся, конечно, къ царствованію императоровъ Николая I и Александра II.

Инструкція казеннымъ палатамъ 1831 г. еще сохранила общія основанія Учрежденія 1775 г. Палата состояла, подъ предсѣдательствомъ вице-губернатора, изъ совѣтниковъ и ассессоровъ и завѣдывала дѣлами, касающимися управленія казеннаго и государствен-

---

[1]) П. С. З. № 14,392, ст. 117—123 и др.

ныхъ имуществъ, а также ревизіей счетовъ въ губерніи. Вслѣдствіе этого она распадалась на 6 отдѣленій: 1) хозяйственное; 2) лѣсное; 3) питейныхъ сборовъ; 4) казначейства; 5) соляное, и 6) контрольное. Соляное и лѣсное отдѣленія существовали, впрочемъ, не во всѣхъ губерніяхъ. Въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ такихъ отдѣленій не полагалось, дѣла по соляной части производились въ отдѣленіи питейныхъ сборовъ, а по лѣсной—въ хозяйственномъ отдѣленіи. Устройство казенныхъ палатъ соотвѣтствовало общему понятію о тѣхъ коллегіальныхъ установленіяхъ, которыя Екатерина думала учредить въ губерніи. Именно—казенная палата представляла соединеніе коллегіальное съ извѣстною совокупностью единоличныхъ властей. Нѣкоторыя дѣла разсматривались и рѣшались коллегіальнымъ порядкомъ, въ общемъ присутствіи, состоявшемъ, подъ предсѣдательствомъ вице-губернатора, изъ совѣтниковъ отдѣленій, губернскаго казначея, губернскаго прокурора, лѣсничаго и др. лицъ, входившихъ въ составъ казенной палаты.

Учрежденіе въ 1837 г. особаго управленія государственными имуществами, конечно, должно было отразиться на компетенціи казенной палаты. Кромѣ того, вице-губернаторъ былъ введенъ въ составъ губернскаго правленія, въ качествѣ старшаго члена этого установленія и помощника губернатора по общему управленію губерніей. Казенная палата получила особаго предсѣдателя. Дѣла, ввѣренныя ей, вѣдались въ 5 отдѣленіяхъ: 1) ревизскомъ; 2) питейныхъ сборовъ; 3) казначейства; 4) соляномъ, и 5) контрольномъ [1]). Она составлена изъ предсѣдателя, совѣтниковъ, губернскаго казначея, губернскаго контролера и одного или болѣе ассессоровъ. Изъ этихъ лицъ составлялось общее присутствіе казенной палаты. Кромѣ того, при палатѣ полагались: канцелярія, чиновники особыхъ порученій и различные надзиратели и ревизоры по акцизной части.

§ 152. Въ царствованіе императора Александра II образованіе особыхъ акцизныхъ управленій и учрежденіе контрольныхъ палатъ еще болѣе сократили компетенцію казенной палаты. Въ настоящее время она имѣетъ собственно три отдѣленія, называемыя по номерамъ [2]). Вмѣстѣ съ тѣмъ, произошли существенныя измѣненія въ самомъ устройствѣ палаты. Законъ 1866 г. [3]) значительно видоизмѣнилъ тѣ начала коллегіальнаго управленія, которыя были признаны прежнимъ учрежденіемъ казенныхъ палатъ.

Казенная палата состоитъ изъ управляющаго палатою, его помощ-

---

[1]) Св. зак., т. II, изд. 1857 г., ст. 1018.

[2]) Св. зак., т. II, ст. 833, по прод. 1879 г.

[3]) 2-е П. С. З. № 43,336.

ника (въ столицахъ), члена отъ правительства въ губернскомъ распорядительномъ комитетѣ, начальниковъ отдѣленія. При палатѣ состоятъ секретарь, чиновникъ особыхъ порученій и другіе чины [1]). Въ нѣкоторыхъ случаяхъ въ общемъ присутствіи предсѣдательствуетъ губернаторъ. Именно—законъ требуетъ предсѣдательствованія губернатора при производствѣ торговъ и подрядовъ для вѣдомствъ, не подчиненныхъ министерству финансовъ. При производствѣ нѣкоторыхъ другихъ дѣлъ, въ общемъ присутствіи требуется присутствованіе члена отъ контрольной палаты. Дѣла эти исчислены въ ст. 849 [2]). При производствѣ торговъ на подряды по военному вѣдомству въ составѣ общаго присутствія долженъ находиться и депутатъ отъ военнаго вѣдомства [3]).

Общіе предметы вѣдомства казенной палаты суть:

1) счетоводство и отчетность по приходу и расходу суммъ, которыя обращаются въ кассахъ, подвѣдомыхъ палатѣ; 2) дѣла о народной переписи, о перечисленіи лицъ податного состоянія въ другіе классы и т. п.; 3) личный составъ чиновъ, служащихъ въ вѣдомствѣ казенныхъ палатъ; 4) дѣла по производству торговъ; 5) по наложенію взысканій за нарушеніе уставовъ казеннаго управленія и пробирнаго.

Ограничиваясь этимъ общимъ опредѣленіемъ, законъ предоставляетъ подробное распредѣленіе занятій между отдѣленіями усмотрѣнію управляющаго палатою, который можетъ, кромѣ того, въ случаѣ обремененія одного отдѣленія большимъ противъ другого числомъ дѣлъ, переводить послѣднія въ отдѣленія менѣе обремененныя [4]).

Вообще казенная палата является: 1) установленіемъ, вѣдающимъ указанныя выше дѣла казеннаго управленія, и 2) установленіемъ, облеченнымъ правами административной юстиціи въ предѣлахъ, указанныхъ уставами казеннаго управленія; именно — палатѣ принадлежитъ право наложенія взысканій за нарушеніе уставовъ казеннаго управленія, кромѣ дѣлъ акцизныхъ, а равно постановленіе рѣшеній по нарушеніямъ правилъ о пошлинахъ за право торговли и промысловъ [5]).

---

[1]) Св. зак., т. II, ст. 832, по тому же прод.

[2]) Членъ контрольной палаты долженъ присутствовать при производствѣ дѣлъ: 1) объ уничтоженіи контрамарокъ за обывательскія подводы, зачтенныя установленнымъ порядкомъ въ подать; 2) объ уничтоженіи вышедшей изъ употребленія гербовой бумаги, испорченныхъ листовъ, бланокъ, ассигновокъ, испорченныхъ листовъ приходнаго журнала и разсчетныхъ листовъ на полученіе пенсій (Св. зак., т. II, изд. 1876 г., ст. 849, п. 2 и 3).

[3]) Тамъ же, ст. 836.

[4]) Тамъ же, ст. 848, примѣчаніе.

[5]) 2-е П. С. З. № 41,779, ст. 95, 138, 139.

Вся совокупность дѣлъ распредѣляется между отдѣленіями и общимъ присутствіемъ. Примѣняясь къ прежнему порядку, законъ 1866 г. раздѣляетъ дѣла, поступающія въ общее присутствіе, на 2 разряда:

I. Одни изъ этихъ дѣлъ поступаютъ въ общее присутствіе непосредственно. Сюда относятся: 1) дѣла о торгахъ на подряды и поставки; 2) уничтоженіе контрамарокъ за обывательскія подводы; 3) уничтоженіе вышедшей изъ употребленія гербовой бумаги и т. п. предметовъ; 4) свидѣтельствованіе губернскаго казначейства; 5) дѣла по исключенію изъ оклада оброчной подати земель, неправильно включенныхъ во владѣнныя записи (старозаимочныя земли).

II. Ко второму разряду относятся дѣла, поступающія въ общее присутствіе изъ отдѣленій, слѣдовательно, по предварительномъ разсмотрѣніи ихъ въ подлежащемъ отдѣленіи или канцеляріи. Къ нимъ принадлежатъ: 1) дѣла по наложенію взысканій за нарушеніе уставовъ казеннаго управленія, когда сумма взысканія будетъ превышать 300 рублей на одно лицо; 2) дѣла о назначеніи слѣдствій и преданіи суду лицъ, подчиненныхъ казенной палатѣ; 3) сложеніе недоимокъ по безнадежности ихъ поступленія или неправильно числящихся, а также возвратъ денегъ, поступившихъ въ казну неправильно; 4) дѣла о перечисленіи платежей, занесенныхъ ошибочно изъ одного сбора въ другой; наконецъ, 5) управляющему палатою предоставляется передать на разсмотрѣніе общаго присутствія всякое сложное или возбуждающее сомнѣніе дѣло.

Порядокъ разсмотрѣнія и разрѣшенія дѣлъ, поступающихъ въ казенную палату, какъ мы замѣтили уже выше, отступаетъ отъ указанныхъ прежде условій коллегіальнаго производства. Ст. 879 постановляетъ, что члены общаго присутствія, при рѣшеніи дѣлъ, названныхъ въ ст. 850, имѣютъ только совѣщательный голосъ; самое же дѣло рѣшается не по большинству голосовъ, а по мнѣнію управляющаго палатою. Членамъ общаго присутствія предоставляется подавать особыя мнѣнія, которыя записываются въ журналъ и представляются управляющимъ палатою на усмотрѣніе министра финансовъ. Правда, дѣла, исчисленныя въ ст. 849, не подходятъ подъ дѣйствіе указаннаго правила, но зато, по самому существу своему, они не представляютъ особенной важности для обсужденія и иногда могутъ быть отнесены къ разряду дѣлъ чисто-исполнительныхъ, какъ, напр., уничтоженіе контрамарокъ или вышедшей изъ употребленія гербовой бумаги.

Управляющій казенною палатою, сверхъ обязанностей, лежащихъ на немъ по управленію ввѣренной ему частью, призывается также къ засѣданію въ различныхъ губернскихъ комитетахъ и присутствіяхъ,

въ которыхъ онъ является представителемъ казеннаго интереса. Такъ, онъ есть непремѣнный членъ губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ и по городскимъ дѣламъ присутствій. Кромѣ того, законъ призываетъ его къ участію въ особыхъ присутствіяхъ судебной палаты по дѣламъ о разрѣшеніи подсудности, въ случаяхъ, указанныхъ выше.

Органомъ казенной палаты въ уѣздѣ является уѣздное казначейство. Каждое уѣздное казначейство по ст. 1567 т. II Св. зак., измѣненной продолженіями, состоитъ изъ уѣзднаго казначея, журналиста, бухгалтера и присяжныхъ по штату, на которыхъ возлагается пріемъ и выдача денегъ. Общія обязанности казначейства состоятъ: 1) въ пріемѣ и храненіи всѣхъ существующихъ въ уѣздѣ доходовъ, принадлежащихъ государственному казначейству; слѣдовательно, всѣ деньги, взыскиваемыя въ уѣздѣ, хранятся въ казначействѣ до востребованія ихъ въ установленномъ порядкѣ; 2) на уѣздное казначейство можетъ быть возложена обязанность храненія суммъ земскихъ; съ пріемомъ и храненіемъ суммъ связано завѣдываніе ихъ поступленіемъ, поэтому казначейство разсылаетъ окладные листы по сельскимъ обществамъ; 3) наблюденіе за поступленіемъ недоимокъ, для чего оно можетъ обращаться за содѣйствіемъ къ мѣстной полиціи; наконецъ, 4) на уѣздное казначейство возлагаются нѣкоторыя казенныя операціи, напр., продажа гербовыхъ марокъ, бандеролей, патентовъ и т. п. и вообще обязанности, которыя соприкасаются съ поступленіемъ косвенныхъ налоговъ (ср. ст. 1570 и слѣд.).

Б. Управленіе государственныхъ имуществъ.

§ 153. Особое управленіе государственными имуществами на мѣстахъ создано было въ 1838 г. Палаты государственныхъ имуществъ, учрежденныя тогда въ губерніяхъ, явились ближайшими органами министерства государственныхъ имуществъ, учрежденнаго въ тотъ же годъ [1]. Слѣдовательно, компетенція и составъ этихъ установленій опредѣлялись общею цѣлью учрежденія управленія государственными имуществами. Цѣлью этой было: 1) установленіе особаго управленія государственными имуществами, т.-е. казенными населенными и пустопорожними землями, лѣсами и всякими оброчными статьями; 2) попечительство надъ государственными крестьянами и ближайшее ими управленіе. Согласно этой двоякой цѣли, были учреждены два отдѣленія въ каждой палатѣ государственныхъ имуществъ: хозяйственное и лѣсное.

[1]) 2-е П. С. З. № 11,189.

Предметы хозяйственнаго управленія были: а) попечительство: 1) надъ государственными крестьянами разныхъ наименованій, въ томъ числѣ и надъ коннозаводскими, 2) надъ иностранными поселенцами, если они не были ввѣрены особому управленію; б) управленіе казенными незаселенными и пустопорожними землями и оброчными статьями.

Попечительство надъ казенными крестьянами разныхъ наименованій понималось чрезвычайно широко, съ цѣлью какъ бы изъять означенныхъ крестьянъ изъ общаго губернскаго управленія. Предметами попечительства считались именно: дѣла по устройству управленія государственными крестьянами, попеченіе объ охраненіи благоустройства и благочинія въ селеніяхъ государственныхъ крестьянъ; дѣла по части ревизской, паспортной, народнаго продовольствія, пожарной, строительной, путей сообщенія; дѣла хозяйственнаго управленія, по части податей, натуральныхъ повинностей, рекрутской повинности и по судебному вѣдомству, насколько судебная власть была предоставлена управленію государственными имуществами. Каждый изъ названныхъ выше предметовъ опредѣлялся особыми подробными постановленіями, содержащимися въ общемъ учрежденіи палаты государственныхъ имуществъ [1]).

Управленіе казенными незаселенными и пустопорожними землями и оброчными статьями заключало въ себѣ завѣдываніе землями, числящимися въ казенномъ вѣдомствѣ, распоряженія о сдачѣ земель и угодій въ аренду или оброчное содержаніе, управленіе статьями, оставшимися безъ отдачи на содержаніе, и т. п.

Спеціальное отдѣленіе было учреждено для управленія лѣсного, коему подчинялись всѣ казенные лѣса, находившіеся какъ въ единственномъ владѣніи казны, такъ и во владѣніи общемъ, и лѣса различныхъ другихъ наименованій.

Наконецъ, для ревизіи счетовъ и отчетовъ объ оборотахъ всѣхъ суммъ по установленіямъ палаты учреждено было особое контрольное отдѣленіе.

Согласно этому расписанію дѣлъ, палата состояла: 1) изъ управляющаго; 2) изъ совѣтниковъ, управлявшихъ отдѣленіями: хозяйственнымъ и контрольнымъ; 3) лѣсное отдѣленіе было ввѣрено завѣдыванію губернскаго лѣсничаго; 4) для замѣщенія временно отсутствовавшихъ совѣтниковъ и для командировокъ въ уѣзды при палатѣ состоялъ ассессоръ. Затѣмъ, при палатѣ находились: канцелярія, чиновники особыхъ порученій и различные другіе чины, необходимые какъ для завѣдыванія казенными статьями, такъ и по различнымъ пред-

---

[1]) Св. зак., т. II, изд. 1857 г., ст. 1236—1260. См. выше въ историческомъ очеркѣ.

метамъ управленія, ввѣреннаго палатѣ, именно—землемѣры, медики, ветеринары, гражданскіе инженеры, стряпчій по дѣламъ государственныхъ имуществъ и т. п.

Для завѣдыванія государственными имуществами и для попечительства надъ казенными крестьянами въ уѣздахъ, управленіе государственныхъ имуществъ имѣло своихъ органовъ въ лицѣ такъ называемыхъ окружныхъ управленій. Учрежденіемъ окружныхъ управленій было воспроизведено въ маломъ видѣ общее учрежденіе палаты государственныхъ имуществъ, именно: управленіе хозяйственною частью въ уѣздѣ было ввѣрено окружному начальнику, а управленіе лѣсами, если они были въ округѣ, одному или нѣсколькимъ лѣсничимъ [1]). Округи, по общему правилу, должны были соотвѣтствовать уѣздному дѣленію [2]). Впрочемъ, округъ могъ состоять и изъ двухъ уѣздовъ въ томъ случаѣ, если въ одномъ изъ нихъ находилось слишкомъ незначительное число государственныхъ крестьянъ.

Обязанности, возложенныя на окружного начальника и на лѣсничихъ, соотвѣтствовали обязанностямъ отдѣленій хозяйственнаго и лѣсного. Но уѣздныя власти имѣли, конечно, большее значеніе для государственныхъ крестьянъ, такъ какъ 1) въ ихъ рукахъ находилось непосредственное завѣдываніе волостями и селами, и 2) они стояли ближе къ крестьянамъ.

Организація палатъ соотвѣтствовала общей организаціи губернскихъ учрежденій и казенной палаты въ особенности. Она состояла изъ общаго присутствія и отдѣленій. Общее присутствіе разрѣшало нѣкоторыя дѣла, непосредственно въ него поступавшія, и другія, поступавшія сюда изъ отдѣленій [3]). Дѣла, поступавшія прямо въ палату, рѣшались или общимъ ея присутствіемъ, или управляющимъ палатою совокупно съ управляющимъ подлежащимъ отдѣленіемъ.

Прочія дѣла разрѣшались непосредственными начальниками соотвѣтствующихъ отдѣленій [4]).

§ 154. Освобожденіе крестьянъ крѣпостныхъ и изданіе для нихъ общаго положенія, которое предположено было примѣнить и къ крестьянамъ другихъ наименованій, отразилось на учрежденіи палаты государственныхъ имуществъ и зависѣвшихъ отъ нея установленій. Во-первыхъ, казенные крестьяне перешли въ завѣдываніе общихъ крестьянскихъ учрежденій и мѣстной полиціи; во-вторыхъ, казенные

---

1) Тамъ же, ст. 3035.
2) Тамъ же, ст. 3037.
3) Тамъ же, ст. 1277, 1288, 1289.
4) Тамъ же, ст. 1291.

крестьяне получили то волостное и сельское устройство, которое уже было даровано крестьянамъ, вышедшимъ изъ крѣпостной зависимости. Этими двумя условіями была устранена одна изъ самыхъ трудныхъ задачъ управленія государственными имуществами — такъ называемое попечительство надъ государственными крестьянами, понимавшееся въ указанномъ выше широкомъ смыслѣ слова. Вслѣдствіе этого въ 1866 г. [1]) предположено было преобразовать управленіе государственными имуществами согласно новой его задачѣ.

Въ 1866 г. палаты государственныхъ имуществъ во всѣхъ губерніяхъ, кромѣ Прибалтійскихъ, упразднены [2]). Временныя правила 1866 г. оставили управленіе государственными имуществами въ положеніи неопредѣленномъ, т.-е. безъ органическаго узаконенія объ ихъ устройствѣ, о предметахъ вѣдомства, степени власти и порядкѣ дѣлопроизводства. Ст. 6 временнаго учрежденія гласила, что распредѣленіе занятій между чинами вѣдомства государственныхъ имуществъ, порядокъ дѣлопроизводства, веденіе окладныхъ и счетныхъ книгъ, отчетовъ и вѣдомостей, а также порядокъ подчиненности и отвѣтственности всѣхъ чиновъ опредѣляются особыми инструкціями министра государственныхъ имуществъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, означеннымъ закономъ предписано было министру государственныхъ имуществъ войти въ государственный совѣтъ съ проектомъ новаго учрежденія, выработаннымъ по указаніямъ опыта. Но это указаніе законодательства не получило пока осуществленія.

Составители т. II Св. зак., изд. 1876 г. руководствовались именно временными правилами и нѣкоторыми другими узаконеніями, касающимися управленія государственными имуществами. Поэтому общее учрежденіе управленій государственныхъ имуществъ въ губерніяхъ представляется въ видѣ необработаннаго законопроекта, ожидающаго еще развитія и большей опредѣленности въ подробностяхъ.

Палаты государственныхъ имуществъ переименованы въ управленія государственныхъ имуществъ. Власть управленія сосредоточивается въ рукахъ управляющаго государственными имуществами, опредѣляемаго, по представленію министра государственныхъ имуществъ, Высочайшими приказами [3]). Сверхъ прямыхъ своихъ обязанностей по управленію государственными имуществами въ губерніи, управляющій входитъ въ составъ нѣкоторыхъ особыхъ присутствій и комитетовъ, учрежденныхъ въ губерніи. Онъ присутствуетъ въ губернскомъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіи и въ статистиче-

---

[1]) 2-е П. С. З. № 44,024.
[2]) Собр. узак. 1866 г., ст. 875, п. 7—13, 16.
[3]) Св. зак., т. II, изд. 1876 г., ст. 922.

скомъ комитетѣ; затѣмъ, приглашается въ особое присутствіе судебной палаты, въ случаяхъ, указанныхъ выше, наконецъ, въ качествѣ представителя отъ казны, засѣдаетъ на правахъ гласнаго въ губернскомъ земскомъ собраніи.

Управленіе государственными имуществами, кромѣ управляющаго, составляютъ: 1) начальники хозяйственныхъ отдѣленій управленія; 2) губернскіе лѣсничіе; 3) лѣсные ревизоры; 4) чиновники особыхъ порученій; 5) секретари, и 6) землемѣры. Въ уѣздахъ непосредственно подчинены управленію мѣстные лѣсничіе съ ихъ помощниками, лѣсные кондукторы и лѣсная стража.

Общее учрежденіе ограничивается этими краткими опредѣленіями въ виду того, что временныя правила 1866 г. дозволили министру государственныхъ имуществъ опредѣлять „число лицъ, потребныхъ для каждаго мѣстнаго управленія государственныхъ имуществъ, а равно и размѣръ содержанія этихъ лицъ“. Право это дано было министру государственныхъ имуществъ, какъ сказано, впредь до разрѣшенія этого вопроса въ законодательномъ порядкѣ, чего, какъ мы знаемъ, пока не случилось. Поэтому вся эта важная сторона управленія государственными имуществами разрѣшается до настоящаго времени распорядительною властью министерства.

Еще меньше содержится въ общемъ учрежденіи, по изд. 1876 г., относительно предметовъ вѣдомства и порядка дѣлопроизводства въ управленіи. Предметы вѣдомства не опредѣлены никакими правилами. Что касается распредѣленія занятій и порядка дѣлопроизводства, подчиненности и отвѣтственности всѣхъ чиновъ управленія, то Сводъ законовъ повторяетъ въ этомъ отношеніи постановленія временныхъ правилъ 1866 г. [1]).

§ 155. Только нѣкоторые вопросы нашли себѣ мѣсто и въ общемъ учрежденіи, именно потому, что они были разрѣшены и временными правилами. Сюда относятся: 1) порядокъ производства нѣкоторыхъ торговъ, и 2) отношеніе управленія государственныхъ имуществъ къ высшей администраціи и губернаторскому надзору.

1. Особый порядокъ торговъ указанъ относительно: а) торговъ на отдаваемое въ оброкъ или отчуждаемое казенное имущество и б) торговъ на продажу лѣсныхъ матеріаловъ изъ дачъ вѣдомства министерства государственныхъ имуществъ.

Торги перваго рода производятся въ особомъ присутствіи, состоящемъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ управляющаго государственными имуществами, губернскаго лѣсничаго, начальника хо-

---

[1]) Тамъ же, ст. 928.

зяйственнаго отдѣленія и по одному изъ членовъ палатъ казенной и контрольной. Торги второго рода производятся въ томъ же присутствіи, если они назначены въ губернскомъ городѣ. Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ нѣтъ особаго управленія государственными имуществами, управляющему предоставляется командировать, вмѣсто себя, одного изъ чиновъ своего управленія.

2. Разсматривая отношеніе управленія государственными имуществами къ другимъ правительственнымъ властямъ, должно имѣть въ виду: а) мѣсто, занимаемое имъ въ ряду другихъ губернскихъ учрежденій; б) отношеніе его къ центральному правительству, и в) отношеніе къ мѣстному губернатору.

Т. II Св. зак., изд. 1876 г. сохранилъ то общее правило, что управленіе государственныхъ имуществъ есть мѣсто, равное палатамъ губерніи. Поэтому на него распространяются и всѣ узаконенія относительно взаимныхъ отношеній губернскихъ присутственныхъ мѣстъ. На этомъ основаніи управленіе государственныхъ имуществъ участвуетъ въ общемъ собраніи губернскаго правленія и палатъ, въ случаяхъ, указанныхъ выше. Управляющій государственными имуществами призывается въ извѣстныхъ случаяхъ къ исправленію должности губернатора. Управленіе состоитъ въ непосредственномъ вѣдѣніи министерства государственныхъ имуществъ, инструкціи и циркуляры котораго, какъ мы видѣли, опредѣляютъ не только порядокъ дѣйствія этого учрежденія, но даже самую его организацію и взаимныя отношенія служащихъ въ немъ лицъ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, управленіе государственныхъ имуществъ поставлено подъ извѣстный надзоръ мѣстнаго губернатора. На управленіе распространяются въ этомъ отношеніи общія правила, установленныя ст. 494 и слѣд. т. II Св. зак. (изд. 1876 г.), относительно правъ губернатора, какъ главнаго представителя высшаго правительства въ губерніи. Но независимо отъ этого, ст. 584 т. II содержитъ спеціальныя правила о губернаторскомъ надзорѣ за управленіемъ государственными имуществами. Именно — на губернатора возлагается попеченіе: 1) чтобы всѣ мѣста и лица этого вѣдомства исполняли въ точности свои обязанности, съ правомъ поставлять управленію на видъ замѣченные безпорядки и, въ случаѣ превышенія власти, подвергать виновныхъ законной отвѣтственности. 2) Законъ ставитъ подъ особое наблюденіе губернатора охраненіе лѣсовъ, уполномочивая его возникающія по этой части злоупотребленія немедленно прекращать строгими мѣрами, съ представленіемъ о сдѣланныхъ распоряженіяхъ министру государственныхъ имуществъ. 3) Губернатору предоставлено ходатайствовать предъ министромъ о награжденіи лицъ, оказавшихъ особенныя услуги по части управленія государственными имуще-

ствами. 4) Губернаторъ включаетъ во всеподданнѣйшій годовой отчетъ о состояніи губерніи отзывъ свой о положеніи, въ которомъ находится спеціально разсматриваемая часть управленія. Нѣкоторые акты управленія государственныхъ имуществъ требуютъ утвержденія губернатора. Мы уже упоминали, что губернаторъ предсѣдательствуетъ при производствѣ нѣкоторыхъ торговъ въ усиленномъ составѣ управленія. Кромѣ того, предварительному разсмотрѣнію его подлежатъ ежегодно составляемыя управленіемъ таксы цѣнамъ на продажу лѣса.

В. Акцизное управленіе.

§ 156. До 1862 г. доходъ казны съ потребляемаго вина получался отъ отдачи права продажи вина на откупъ. Завѣдываніе питейными доходами на мѣстахъ было сосредоточено въ казенной палатѣ, въ составѣ которой находилось особое отдѣленіе питейныхъ сборовъ. Вѣдомству той же палаты подлежали и другіе косвенные налоги, какъ-то: акцизъ съ табака и съ производимаго въ Россіи сахара. Въ 1862 г. система обложенія потребляемыхъ напитковъ измѣнилась. Сдѣлавъ продажу выкуриваемаго вина свободною, законодательство обложило акцизомъ самое производство его, причемъ этотъ налогъ установился въ двоякомъ видѣ: 1) въ видѣ акциза съ производимаго количества питей, и 2) въ видѣ патентнаго сбора съ заводовъ для приготовленія питей и издѣлій изъ вина и спирта, а также съ заведеній для продажи крѣпкихъ напитковъ. Открытіе винокуренныхъ заводовъ, равно какъ и мѣстъ для оптовой и раздробительной продажи обусловливается теперь взятіемъ патента, что устранило существовавшую прежде питейную монополію. Затѣмъ, продажа раздробительная и оптовая оплаченныхъ акцизомъ напитковъ составляетъ предметъ вольнаго промысла [1]).

Конечно, главный доходъ казны получается отъ акциза съ производимаго количества питей, такъ какъ все производимое вино, прежде поступленія его въ продажу, должно быть оплачено акцизнымъ сборомъ. Вслѣдствіе этого завѣдываніе акцизнымъ и патентнымъ сборами потребовало особаго правительственнаго учрежденія, которому было бы поручено взиманіе акциза, выдача патентовъ, равно и преслѣдованіе безпатентной и безакцизной продажи выдѣлываемыхъ напитковъ.

Согласно измѣненію въ самомъ способѣ обложенія, измѣнились и учрежденія, коимъ ввѣрено управленіе акцизнымъ дѣломъ. Главное

---

[1]) Уст. о пит. сб., ст. 6.

завѣдываніе этимъ предметомъ сосредоточено въ министерствѣ финансовъ, по департаменту неокладныхъ сборовъ. На мѣстахъ же ближайшее управленіе этою частью ввѣрено акцизнымъ управленіямъ и подчиненнымъ имъ окружнымъ акцизнымъ управленіямъ.

Губернское акцизное управленіе, нося это названіе, не входитъ, однако, въ кругъ общихъ губернскихъ присутственныхъ мѣстъ; именно — законъ предусматриваетъ случаи, когда губернское акцизное управленіе завѣдуетъ акцизными сборами не въ одной только губерніи. Окружныя управленія простираютъ свое дѣйствіе на нѣсколько уѣздовъ, подраздѣляемыхъ затѣмъ на участки, образуемые управляющимъ акцизными сборами съ утвержденія министра финансовъ [1].

Послѣ изданія положенія объ акцизномъ управленіи, въ вѣдѣніе акцизныхъ управленій, кромѣ дохода питейнаго, переданы сборы съ табака и сахарнаго песка туземнаго приготовленія [2].

Губернское акцизное управленіе является непосредственнымъ органомъ министерства финансовъ, по департаменту неокладныхъ сборовъ, и построено на началѣ бюрократическомъ. Власть управленія сосредоточивается въ лицѣ управляющаго [3], при которомъ не полагается даже совѣщательнаго присутствія. При немъ состоятъ: помощникъ (въ нѣкоторыхъ мѣстахъ) и ревизоры. Управляющій акцизными сборами и состоящія при немъ лица опредѣляются и увольняются непосредственно министромъ финансовъ, по представленію департамента неокладныхъ сборовъ, тогда какъ начальники губернскихъ установленій въ собственномъ смыслѣ опредѣляются, по представленію министерства, Высочайшими указами или приказами. Назначеніе прочихъ лицъ, служащихъ по акцизному управленію, зависитъ отъ управляющаго. Къ этимъ подчиненнымъ должностнымъ лицамъ относятся должностныя лица окружного управленія. Окружное управленіе составляется изъ надзирателя акцизными сборами и его помощниковъ, между которыми распредѣляются участки округа, обыкновенно соотвѣтствующіе уѣздамъ; для надзора за табачными фабриками установлены контролеры и надсмотрщики.

При опредѣленіи условій занятія должностей по акцизному управленію, законъ отступаетъ даже отъ общихъ правилъ, указанныхъ въ уст. о службѣ гражд.; именно: на должности по акцизному вѣдомству могутъ быть опредѣляемы лица всѣхъ состояній. Если эти лица, по правамъ своего состоянія и по другимъ условіямъ, указаннымъ въ законѣ, не имѣютъ права поступать на государственную

---

[1]) Уст. о пит. сб., ст. 11, 15 и 16.

[2]) Тамъ же, ст. 10, примѣч. Ср. уст. о таб. сб. 1882 г., ст. 204.

[3]) Тамъ же, ст. 28.

службу, то, служа въ акцизномъ управленіи, пользуются содержаніемъ и всѣми служебными преимуществами, исключая правъ на чины и на пенсіи.

Акцизному управленію принадлежатъ слѣдующія общія права:

1) Наблюденіе за исполненіемъ всѣхъ установленныхъ по производству и торговлѣ напитками правилъ.

2) На этомъ основаніи чинамъ управленія принадлежитъ право свободнаго входа во всѣ винокуренные и водочные, пиво- и медоваренные заводы и во всѣ мѣста оптовой и раздробительной продажи напитковъ, мѣста для приготовленія табака и т. п.

3) Ревизія заводовъ и другихъ мѣстъ, приготовляющихъ предметы, подлежащіе акцизному сбору.

4) Право преслѣдованія лицъ, нарушающихъ установленныя правила акцизнаго сбора [1]).

Въ случаѣ нарушенія правилъ акцизнаго сбора, управленію акцизному предоставляется двоякій исходъ: а) въ нѣкоторыхъ случаяхъ должностныя лица этого вѣдомства возбуждаютъ законное преслѣдованіе въ мѣстахъ судебныхъ; б) въ другихъ случаяхъ они имѣютъ право самостоятельнаго наложенія штрафовъ, въ административномъ порядкѣ, подъ условіемъ обжалованія рѣшенія министерству финансовъ, по департаменту неокладныхъ сборовъ. Въ послѣднемъ случаѣ, изслѣдованіе о нарушеніяхъ предоставляется окружнымъ надзирателямъ, съ его заключеніемъ, управляющему акцизными сборами, которому и принадлежитъ право наложенія взысканій въ предѣлахъ, указанныхъ закономъ. Именно — въ административномъ порядкѣ разсматриваются дѣла по нарушеніямъ правилъ о сборѣ въ тѣхъ случаяхъ, когда за эти нарушенія положено только денежное взысканіе [2]).

Хотя акцизныя управленія и не входятъ въ кругъ губернскихъ установленій, подчиняясь непосредственно министерству финансовъ, но законъ призналъ нужнымъ подчинить ихъ въ извѣстной мѣрѣ губернаторскому надзору. Изданное въ 1866 г. положеніе комитета министровъ „о пространствѣ и предѣлахъ власти губернаторовъ" разсматриваетъ губернатора, какъ представителя высшей правительственной въ губерніи власти, въ лицѣ котораго, по закону, сосредоточивается мѣстный надзоръ за всѣми находящимися въ губерніи гражданскаго вѣдомства административными мѣстами и должностными лицами, и потому подтверждаетъ его право производить во

---

[1]) Ср. аналогичныя постановленія въ уст. о табачномъ сборѣ, ст. 210, 211, 215, 218, 219.

[2]) Тамъ же, ст. 398, 427, 428.

всякое время общую и внезапную ревизію во всѣхъ упомянутыхъ установленіяхъ на тѣхъ же основаніяхъ и въ предѣлахъ, кои отчасти указаны въ законахъ относительно управленія государственными имуществами, казенной палаты и проч. установленій. Уставъ питейный поручаетъ губернатору имѣть наблюденіе за исполненіемъ всѣхъ постановленій этого устава и за всѣми дѣйствіями акцизнаго управленія [1]).

Съ одной стороны, губернаторъ является лицомъ, обязаннымъ содѣйствовать акцизному управленію въ видахъ огражденія интересовъ казны и принимать всѣ мѣры противъ дѣйствій, клонящихся къ ущербу питейнаго дохода; съ другой—онъ облеченъ правомъ надзора за дѣятельностью акцизныхъ управленій. Во-первыхъ, онъ имѣетъ право требовать отъ акцизнаго управленія всѣ свѣдѣнія, какія признаетъ нужными, о положеніи этой части. Во-вторыхъ, въ случаѣ замѣченныхъ безпорядковъ и злоупотребленій по акцизной администраціи, немедленно даетъ знать о томъ управляющему. Законъ воспрещаетъ ему только вмѣшиваться въ дѣйствія означенныхъ управленій по хозяйственной части, такъ какъ направленіе послѣднихъ зависитъ исключительно отъ министерства финансовъ. Въ случаѣ открытія дѣйствій, заключающихъ въ себѣ признаки преступленія, губернаторъ, на общемъ основаніи, можетъ предложить губернскому правленію о преданіи суду тѣхъ лицъ, опредѣленіе которыхъ зависитъ отъ этого установленія. Относительно же лицъ, назначенныхъ отъ министерства финансовъ, представленія о преданіи суду дѣлаются губернаторомъ въ названное министерство.

Наконецъ, губернатору принадлежитъ право ревизіи акцизныхъ управленій и притомъ въ двоякомъ отношеніи: 1) Ревизія можетъ быть производима на общемъ основаніи, причемъ она можетъ простираться на различные заводы и фабрики, подчиненные контролю акцизнаго управленія. 2) Въ случаяхъ особой важности, губернаторъ имѣетъ право командировать отъ себя довѣренное лицо для ревизіи фабрикъ и заводовъ и объ открытыхъ злоупотребленіяхъ доносить министру финансовъ.

Г. Контрольныя палаты.

§ 157. Причины, вызвавшія измѣненія въ порядкѣ контроля, указаны въ части II этого курса. Результатомъ этого измѣненія явилось учрежденіе контрольныхъ палатъ въ губерніяхъ и уничтоженіе контрольныхъ отдѣленій въ казенныхъ палатахъ.

---

[1]) Тамъ же, ст. 90.

Контрольныя палаты учреждены въ 1865 г., и для руководства имъ изданы временныя правила 3 января 1866 г. [1]). Эти временныя правила вошли въ содержаніе т. II Св. зак. (по изд. 1876 г.), въ которомъ они дополнены только нѣкоторыми свѣдѣніями о государственномъ контролѣ и немногими узаконеніями, изданными послѣ 1866 г.

Контрольныя палаты являются непосредственными органами государственнаго контроля и хотя пользуются всѣми правами губернскихъ присутственныхъ мѣстъ, но въ кругъ ихъ не входятъ, а слѣдовательно и не подчиняются ни губернаторскому надзору, ни наблюденію губернскихъ прокуроровъ, гдѣ таковые существуютъ. Это начало неоднократно подтверждается временными правилами и т. II Св. зак. Контрольныя палаты, гласитъ ст. 901 т. II., производятъ ревизію мѣстныхъ оборотовъ самостоятельно и окончательно, отдавая отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ только государственному контролеру. Вообще означенныя узаконенія постановляютъ, что контрольныя палаты во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ подчиняются государственному контролеру [2]), что онѣ не могутъ быть подвергаемы отвѣтственности иначе, какъ чрезъ посредство государственнаго контроля. Поэтому мѣстное губернское начальство не входитъ ни въ какія непосредственныя распоряженія относительно контрольныхъ палатъ. Губернатору предоставляется только право, въ случаѣ замѣченныхъ имъ злоупотребленій, немедленно дать знать о томъ палатѣ и увѣдомить государственнаго контролера [3]). Представленія о наградахъ идутъ также не чрезъ начальника губерніи, а непосредственно отъ контрольныхъ палатъ [4]).

Назначеніе контрольныхъ палатъ опредѣляется общею цѣлью учрежденія государственнаго контроля. Временныя правила, и на основаніи ихъ т. II Св. зак., опредѣляютъ это назначеніе въ нѣсколькихъ мѣстахъ. Ст. 903 т. II приводитъ общее назначеніе палатъ въ связь съ предметами дѣйствія государственнаго контроля. На этомъ основаніи имъ поручается: 1) наблюдать за правильностью движенія и сохранностью денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ: 2) составлять особыя соображенія о выгодности или невыгодности хозяйственныхъ операцій, независимо отъ законности ихъ производства. Для осуществленія первой цѣли контрольнымъ палатамъ предоставлена ревизія по книгамъ и подлиннымъ документамъ денеж-

[1]) См. 2-е П. С. З. № 42,861 и особое приложеніе въ продолженіи къ т. II 1868 г.

[2]) Св. зак., т. II, изд. 1876 г., ст. 911.

[3]) Тамъ же, ст. 912, 913.

[4]) Тамъ же, ст. 914.

ныхъ оборотовъ казначействъ, кассъ специальныхъ сборщиковъ, оборотовъ материальнаго имущества, наличныхъ суммъ и бумагъ, хранящихся въ казначействахъ, расходныхъ отдѣленіяхъ и специальныхъ кассахъ, и свидѣтельствованіе и утвержденіе шнуровыхъ книгъ, поступающихъ на ревизію палатъ [1]).

Контрольная палата составляется изъ управляющаго, который завѣдываетъ ввѣренною ему частью на общихъ правахъ предсѣдателя присутственныхъ мѣстъ [2]). Независимо отъ этого, онъ приглашается съ правомъ голоса въ губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе въ тѣхъ случаяхъ, если пререканіе между городскимъ управленіемъ и постороннимъ вѣдомствомъ касается денежныхъ разсчетовъ [3]). Затѣмъ, въ составъ палаты входятъ, въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, помощникъ управляющаго, ревизоры старшіе и младшіе, помощники ревизоровъ и канцелярія (секретарь, журналистъ и счетные чиновники). На чиновъ контрольной палаты, по назначенію ея, сверхъ лежащихъ на нихъ обязанностей, возлагается присутствованіе въ особыхъ присутствіяхъ, составляемыхъ для торговъ, производимыхъ въ управленіи государственными имуществами [4]), и въ общемъ присутствіи казенной палаты при уничтоженіи контрамарокъ и гербовой бумаги [5]).

Управляющіе палатами назначаются и увольняются съ Высочайшаго разрѣшенія. Опредѣленіе, увольненіе и перемѣщеніе помощниковъ управляющихъ, ревизоровъ и ихъ помощниковъ зависитъ отъ государственнаго контролера. Прочіе чины увольняются и опредѣляются порядкомъ, указаннымъ вообще для губернскихъ мѣстъ [6]).

Контрольная палата дѣйствуетъ или 1) въ видѣ общаго присутствія, состоящаго изъ управляющаго, помощника его (гдѣ онъ есть) и старшихъ ревизоровъ [7]), или 2) чрезъ отдѣльныхъ своихъ членовъ, коимъ поручается самое производство ревизіи. Ревизія вообще заключается: а) въ провѣркѣ оборотовъ по книгамъ и документамъ, б) въ разсмотрѣніи ея результатовъ и в) въ окончательномъ ея утвержденіи. Производство ревизіи возлагается на ревизоровъ. Разсмотрѣніе результатовъ ея и нѣкоторыя по этому предмету распоряженія предоставляются общему присутствію. Утвержденіе же ревизій и при-

---

[1]) Тамъ же, ст. 915.

[2]) Тамъ же, ст. 906.

[3]) Тамъ же, ст. 907 и город. пол., ст. 11 (по т. II—ст. 1958).

[4]) См. выше, стр. 295, 301 и 302.

[5]) Св. зак., т. II, ст. 849, п. 2 и 3, 909.

[6]) Тамъ же, ст. 910.

[7]) Тамъ же, ст. 908. Ср. времен. прав., ст. 10, прилож. по продолж. 1868 г., ст. 9.

нятіе окончательныхъ мѣръ по замѣчаніямъ палаты принадлежатъ совѣту государственнаго контроля.

Поэтому законъ различаетъ: 1) дѣла, подлежащія разсмотрѣнію общаго присутствія палаты; 2) постановленія, которыя оно имѣетъ право дѣлать по разсмотрѣніи ревизіи, и 3) дѣла, представляемыя палатой на усмотрѣніе и утвержденіе совѣта государственнаго контроля. По дѣламъ перваго рода общему присутствію принадлежитъ: а) разсмотрѣніе результатовъ произведенной провѣрки и обсужденіе степени выгодности разныхъ операцій, независимо отъ правильности счетовъ; б) разсмотрѣніе начетовъ, открываемыхъ по ревизіи; в) разрѣшеніе отдѣльныхъ вопросовъ, возникающихъ при ревизіи; г) разсмотрѣніе квитанцій, выдаваемыхъ кассамъ по провѣркѣ ихъ оборотовъ; д) разсмотрѣніе предположеній, касающихся измѣненія правилъ о ревизіи, поскольку они относятся или до порядка отчетности, или вообще измѣненія въ законодательствѣ; е) разсмотрѣніе отчетовъ, представляемыхъ государственному контролю объ успѣхахъ отчетности и о ходѣ и результатахъ ревизіи. Независимо отъ этого, управляющій можетъ передать на обсужденіе общаго присутствія всѣ дѣла, какія сочтетъ нужнымъ. По нѣкоторымъ изъ этихъ дѣлъ общее присутствіе имѣетъ право принимать окончательныя рѣшенія; по другимъ—оно обязано дѣлать представленія совѣту государственнаго контроля. Къ этимъ дѣламъ по самой необходимости принадлежатъ: а) общая ревизія оборотовъ за годъ и за смежный періодъ, б) вопросы законодательные и в) случаи разногласія въ общемъ присутствіи палаты [1]).

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Установленія полицейскія.

I. Историческій очеркъ полицейскихъ установленій въ Россіи.

§ 158. Учрежденіе мѣстной полиціи, какъ особаго установленія, было издавна цѣлью нашего законодательства, которой долгое время не удавалось ему достигнуть. Въ московскій періодъ полицейская власть сосредоточивалась, вмѣстѣ съ другими правительственными функціями, въ рукахъ воеводъ. То же самое начало перешло и въ учрежденія XVIII ст. Только при Петрѣ Великомъ законодательство наше усвоило себѣ понятіе о полиціи, какъ объ особой отрасли государственной дѣятельности. Мысль эта въ законодательствѣ Петра

[1]) Св. зак., т. II, ст. 918.

выразилась въ двоякомъ направленіи. Во-первыхъ, въ регламентѣ главному магистру говорится о назначеніи и предметахъ полиціи вообще, причемъ указывается, что она должна имѣть „свое особливое состояніе“. Регламентъ заключаетъ въ себѣ весьма пространныя перечисленія всѣхъ тѣхъ предметовъ, которые должна имѣть въ виду благоустроенная полиція. Полицейскую власть, по регламенту, предполагалось ввѣрить городовымъ магистратамъ, „яко главѣ и начальству города“. Затѣмъ, еще за нѣсколько времени до учрежденія главнаго магистрата въ Петербургѣ и магистратовъ по городамъ, Петръ Великій учредилъ собственно для Петербурга должность генералъ-полиціймейстера и генералъ-полиціймейстерскую канцелярію. Генералъ-полиціймейстеру даны были такъ называемые пункты, по которымъ онъ долженъ былъ дѣйствовать. Существо обязанностей его по этимъ „пунктамъ“ заключалось: 1) въ смотрѣніи за тишиной и охраненіемъ безопасности въ городѣ; 2) въ дѣятельности по предметамъ городского благоустройства. Соотвѣтственно этимъ обязанностямъ полиціи, были организованы и различныя полицейскія повинности мѣстнаго народонаселенія: по тушенію пожаровъ, держанію карауловъ и т. д. Черезъ нѣсколько времени въ городѣ Москвѣ была учреждена должность оберъ-полиціймейстера съ тѣми же, приблизительно, обязанностями, какъ и должность генералъ-полиціймейстера петербургскаго. Наконецъ, въ уѣздахъ полицейскія обязанности, подробно исчисленныя въ воеводской инструкціи 1719 г., сосредоточились въ рукахъ воеводъ и подчиненныхъ имъ должностныхъ лицъ. Между послѣдними особенное мѣсто указано такъ называемымъ уѣзднымъ коммиссарамъ,—должности, которая имѣетъ нѣкоторую историческую связь съ образовавшеюся при Екатеринѣ II должностью земскаго капитана-исправника. Уѣздные коммиссары, предназначенные, прежде всего, для собиранія государственныхъ податей, въ то же время облечены были значительными правами по полицейскому управленію своихъ уѣздовъ. Они избирались мѣстнымъ дворянствомъ, которому обязывались отчетностью въ своихъ дѣйствіяхъ по истеченіи каждаго года.

Изъ этихъ указаній видно, что въ законодательствѣ Петра Великаго явилось разомъ нѣсколько началъ полицейской организаціи, мало примиренныхъ между собою. Мы видимъ въ ней и старое традиціонное начало, по которому полицейская власть, наряду съ другими административными обязанностями, сосредоточивается въ рукахъ воеводъ и подчиненныхъ имъ должностныхъ лицъ. Другими словами, полиція не отдѣляется отъ административныхъ установленій, въ качествѣ учрежденія, долженствующаго имѣть „свое особливое состояніе“. „Особливое состояніе“ полиція получаетъ въ двухъ совер-

шенно различныхъ законодательныхъ актахъ: 1) въ регламентѣ главнаго магистрата и 2) въ учрежденіи генералъ-полиціймейстерской должности въ Петербургѣ. Въ первомъ изъ этихъ учрежденій законодатель руководствуется примѣромъ городовыхъ правъ остзейскихъ провинцій, гдѣ полиція, въ качествѣ особаго учрежденія, входила, однако, въ кругъ функцій городского управленія, сосредоточеннаго въ рукахъ магистратовъ. Въ инструкціи генералъ-полиціймейстеру видна попытка учредить чисто-правительственное полицейское установленіе, поставленное особо отъ другихъ учрежденій.

Начала эти, какъ сказано выше, трудно было примирить между собою, и каждый изъ названныхъ законовъ могъ имѣть весьма различныя послѣдствія. При общемъ неуспѣхѣ городовыхъ учрежденій Петра Великаго, нельзя было ожидать, чтобы полиція вошла въ кругъ обязанностей городскихъ властей. Больше шансовъ на успѣхъ имѣло, конечно, учрежденіе, зародившееся въ лицѣ петербургскаго генералъ-полиціймейстера. Но изъ этого учрежденія могли получиться весьма различные результаты. Во-первыхъ, генералъ-полиціймейстерская должность могла сдѣлаться типомъ учрежденія полиціи исполнительной, въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, для всѣхъ городовъ имперіи. Во-вторыхъ, изъ должности генералъ-полиціймейстера могло развиться установленіе, облеченное правами центральной власти въ отношеніи ко всѣмъ вообще полицейскимъ установленіямъ имперіи. Какова была въ данномъ случаѣ мысль законодателя, сказать трудно. Результаты же его установленій государственной жизни XVIII ст. были до того смутны, что Екатеринѣ II пришлось искать самостоятельныхъ путей для разрѣшенія этого вопроса. Несомнѣнно было одно, что въ законодательствѣ Петра Великаго фактически разграничилось понятіе о полиціи въ городахъ и полиціи въ уѣздахъ. Въ уѣздахъ она сосредоточилась въ рукахъ общихъ административныхъ властей; въ городахъ должна была отправляться городскими установленіями.

§ 159. Городскія установленія послѣ смерти Петра Великаго по-прежнему были поставлены подъ ближайшее наблюденіе и начальство общихъ административныхъ властей губерніи и провинціи, т.-е. воеводъ и губернаторовъ. Поэтому въ большинствѣ русскихъ городовъ полиція отправлялась магистратами, подъ смотрѣніемъ общихъ губернскихъ и провинціальныхъ властей. Въ уѣздахъ положеніе дѣлъ не измѣнилось. Въ періодъ времени отъ кончины Петра Великаго до вступленія на престолъ Екатерины II законодательство нѣсколько разъ обращалось къ мысли учредить особое полицейское управленіе въ городахъ. Такъ, при императрицѣ Аннѣ Ивановнѣ, въ 1734 г.,

было предписано, вслѣдствіе замѣчаній, представленныхъ разными лицами, въ томъ числѣ принцемъ Гессенъ-Гомбургскимъ, учредить во многихъ городахъ имперіи полиціймейстеровъ, установивъ при нихъ особыя полицейскія команды. Но скоро новыя учрежденія оказались неудовлетворительными и, по докладу сената въ 1737 г., императрица сочла нужнымъ ихъ отмѣнить. Второй разъ къ той же мысли обратился Петръ III, повелѣвшій учредить должность полиціймейстера въ важнѣйшихъ городахъ имперіи. Указъ этотъ не былъ, однако, исполненъ, такъ какъ, по кончинѣ Петра III, Екатерина II предписала пріостановиться приведеніемъ въ дѣйствіе законовъ, изданныхъ ея предшественникомъ.

Вопросъ объ организаціи полиціи былъ снова поднятъ, наряду съ другими вопросами, въ знаменитой коммиссіи для составленія проекта новаго уложенія 1767 г. Депутатскіе наказы жалуются на отсутствіе въ уѣздахъ условій безопасности и ходатайствуютъ объ учрежденіяхъ, напоминающихъ должность уѣздныхъ коммиссаровъ временъ Петра В., — коммиссаровъ, избираемыхъ отъ дворянства и представляющихъ ему отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ. Учрежденіе о губерніяхъ 1775 г. разрѣшаетъ этотъ вопросъ особо для уѣздовъ и для городовъ. Сосредоточивая главное наблюденіе за дѣятельностью полицейскихъ органовъ въ лицѣ государева намѣстника и намѣстническаго (губернскаго) правленія, Учрежденіе установляетъ особую уѣздную полицію, съ одной, и городскую полицію — съ другой стороны.

Уѣздная полиція отошла въ завѣдываніе коллегіальнаго и выборнаго установленія, получившаго названіе нижняго земскаго суда, впослѣдствіи земскаго суда. Нижній земскій судъ долженъ былъ состоять изъ избираемаго мѣстнымъ дворянствомъ на три года капитана-исправника, дворянскихъ засѣдателей и засѣдателя отъ крестьянъ, командируемаго изъ крестьянской нижней расправы. Въ рукахъ нижняго земскаго суда находились: 1) попеченіе объ охраненіи тишины и спокойствія въ уѣздахъ; 2) приведеніе въ дѣйствіе распоряженій правительственныхъ властей, и 3) нѣкоторая доля судебной власти; въ нижнемъ земскомъ судѣ сосредоточились: а) часть слѣдственная, въ силу которой онъ имѣлъ ближайшее отношеніе къ дѣятельности судебныхъ установленій въ уѣздѣ и губерніи; б) право разбирательства по маловажнымъ проступкамъ и рѣшеніе незначительныхъ исковъ.

Учрежденіе городовой полиціи было поставлено на иныхъ основаніяхъ, видоизмѣненныхъ впослѣдствіи уставомъ благочинія 1782 г. По Учр. о губ. въ городахъ губернскихъ должны были находиться полиціймейстеры, въ прочихъ городахъ — городничіе, въ рукахъ ко-

торыхъ и сосредоточивалась полицейская власть. На основаніи устава о благочиніи при этихъ лицахъ учреждены были коллегіальныя установленія: въ большихъ городахъ управы благочинія, въ прочихъ — коллегіальныя присутствія при полиціймейстерахъ и городничихъ изъ засѣдателей, избранныхъ городскимъ обществомъ. Но участіе выборнаго элемента не измѣнило существа дѣла. Полиція въ городахъ сдѣлалась установленіемъ чисто-правительственнымъ и имѣвшимъ свое особое положеніе сравнительно съ полиціей уѣздной.

Раздѣленіе, установленное Екатериной II, сохранилось до позднѣйшихъ временъ, т.-е. до реформы 1862 г.; но въ частностяхъ устройство полиціи претерпѣло нѣсколько измѣненій въ царствованіе ближайшихъ ея преемниковъ. Именно — при Александрѣ I, какъ извѣстно, было учреждено особое министерство полиціи, въ качествѣ центральнаго установленія для завѣдыванія дѣятельностью полицейскихъ органовъ на всемъ пространствѣ страны. Въ составѣ министерства полиціи находился и особый департаментъ полиціи исполнительной, имѣвшій ближайшее отношеніе къ указаннымъ выше полицейскимъ установленіямъ. Впослѣдствіи министерство полиціи вошло въ составъ преобразованнаго министерства внутреннихъ дѣлъ, которое, чрезъ свой департаментъ полиціи исполнительной, явилось центральнымъ установленіемъ по отношенію къ учрежденіямъ полицейскимъ. Затѣмъ, это учрежденіе полиціи, въ мало измѣненномъ видѣ, вошло и въ первое изданіе Свода законовъ (1832 г.).

§ 160. Въ уѣздахъ полицейская власть была ввѣрена земскому суду, составленному, подъ предсѣдательствомъ исправника, изъ 4-хъ, 5-ти и болѣе засѣдателей, смотря по пространству уѣзда, его населенію и другимъ мѣстнымъ обстоятельствамъ [1]). Губернскому правленію предоставлено умножать число засѣдателей до 5-ти. Дальнѣйшее же увеличеніе этого числа поставлено въ зависимость отъ разрѣшенія высшей власти. Земскіе исправники избирались дворянствомъ, за исключеніемъ нѣкоторыхъ губерній, гдѣ они назначались отъ правительства [2]). Засѣдатели земскихъ судовъ избирались: два отъ

---

[1]) Св. зак., т. II, изд. 1832 г., ст. 688, 689.

[2]) Въ нѣкоторыхъ губерніяхъ исправники назначались правительствомъ по соображеніямъ политическимъ, именно—въ западныхъ губерніяхъ: Виленской, Ковенской, Гродненской, Подольской, Волынской, Кіевской, области Бѣлостокской, губ. Витебской, Могилевской. Въ другихъ мѣстностяхъ замѣщеніе должности исправниковъ отъ правительства объяснялось тѣмъ, что здѣсь не производилось дворянскихъ выборовъ. Таковы: губерніи Вятская, Пермская, Оренбургская, Таврическая, Астраханская, Олонецкая и нѣкоторые уѣзды Вологодской губ.

государственныхъ крестьянъ, прочіе отъ дворянства. Въ мѣстностяхъ, гдѣ не было достаточнаго количества дворянъ, занятіе этихъ должностей происходило по назначенію отъ правительства. Земскому суду, устроенному на этихъ основаніяхъ, предоставлялось завѣдываніе: а) дѣлами общаго управленія; б) дѣлами общественнаго благоустройства; в) охраненіемъ безопасности; г) приведеніемъ въ дѣйствіе различныхъ постановленій уставовъ казеннаго управленія; д) производствомъ дознаній и слѣдствій; е) охраненіемъ нарушеннаго владѣнія; ж) взысканіемъ по безспорнымъ обязательствамъ, и з) приведеніемъ въ дѣйствіе приговоровъ и опредѣленій мѣстъ судебныхъ.

Полицейскія установленія въ городахъ различались согласно значенію послѣднихъ. Полиціи были различно устроены: 1) въ столицахъ, 2) городахъ губернскихъ, 3) городахъ уѣздныхъ и 4) въ заштатныхъ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ. Въ столицахъ полицейское управленіе находилось въ непосредственномъ завѣдываніи оберъ-полиціймейстера, подчиненныхъ ему полиціймейстеровъ и управы благочинія. Послѣдняя состояла, подъ предсѣдательствомъ оберъ-полиціймейстера, изъ одного полиціймейстера, приставовъ: дѣлъ гражданскихъ и дѣлъ уголовныхъ, и двухъ ратмановъ по выбору отъ городского общества. Полиціймейстеры являлись начальниками особыхъ отдѣленій города. Въ подчиненіи ихъ состояли: частные пристава, квартальные надзиратели и поручики и низшіе полицейскіе служители [1]). Въ городахъ губернскихъ управленіе полиціей ввѣрено полиціймейстеру, присутствію полиціи, составленному изъ полиціймейстера, частныхъ приставовъ и двухъ ратмановъ. Управленіе же частями и кварталами находилось въ завѣдываніи частныхъ приставовъ и квартальныхъ надзирателей. Въ городахъ уѣздныхъ полиція, по общему правилу, ввѣрялась городничимъ. Въ нѣкоторыхъ большихъ городахъ могли быть и полиціймейстеры. Въ помощь городничимъ опредѣлялись частные пристава и квартальные надзиратели, если того требовало пространство города, торговое и промышленное его значеніе. Для городовъ заштатныхъ, для мѣстечекъ и посадовъ оставалось въ силѣ старинное правило, по которому полицейскія обязанности несли ратуши. Правило это было подтверждено указомъ 1803 г. [2]). Впрочемъ, законъ предоставляетъ правительству право при увеличившемся значеніи посада или заштатнаго города опредѣлять сюда особенныхъ полицейскихъ чиновниковъ [3]).

---

[1]) Св. зак., т. II, изд. 1832 г., ст. 909, 910, 911 и слѣд.

[2]) П. С. З. № 21,007.

[3]) Св. зак., т. II, изд. 1832 г., ст. 923. На этомъ основаніи были учреждены особыя полицейскія управленія въ заштатномъ г. Судиславѣ и въ Опоченскомъ посадѣ.

Предметы вѣдомства полицейскаго управленія въ городахъ были опредѣлены на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и предметы вѣдомства полиціи уѣздной, съ тою разницей, что управѣ благочинія была предоставлена бо̀льшая доля судебной власти, чѣмъ обыкновеннымъ полицейскимъ управленіямъ [1]). Но полиціймейстерамъ и городничимъ въ расправѣ предоставлена одинаковая власть съ земскими судами [2]).

§ 161. Въ царствованіе императора Николая I произошли нѣкоторыя измѣненія какъ въ учрежденіи общей полиціи, такъ и въ опредѣленіи ея обязанностей. Реформы этого государя не коснулись, впрочемъ, указаннаго выше раздѣленія полиціи на городскую и уѣздную. Ему принадлежитъ учрежденіе въ уѣздахъ особой должности, замѣщаемой отъ правительства, именно—должности становыхъ приставовъ. Дворянству дано было вмѣстѣ съ тѣмъ право представлять губернатору списки дворянъ, достойныхъ занять эту должность. Съ другой стороны, губернатору рекомендовано замѣщать ее преимущественно изъ лицъ, принадлежащихъ къ мѣстному дворянству; но правило это не сдѣлано для него безусловно обязательнымъ. Становые пристава замѣнили прежнихъ засѣдателей земскаго суда; съ тѣмъ вмѣстѣ имъ назначено было пребывать постоянно въ своемъ участкѣ (станѣ) [3]). Послѣ этой реформы земскій судъ составлялся изъ: 1) земскаго исправника; 2) старшаго засѣдателя (непремѣннаго засѣдателя), избиравшихся отъ дворянства, и 3) двухъ засѣдателей отъ крестьянъ государственныхъ.

Предметы вѣдомства и порядокъ дѣйствія означенныхъ установленій и должностей опредѣлены общимъ наказомъ земской полиціи, изданнымъ 3 іюня 1837 г. [4]). Законъ 1837 г. содержитъ въ себѣ двѣ части: I — общее учрежденіе земской полиціи, и II—наказъ чинамъ и служителямъ земской полиціи. Послѣдній заключаетъ въ себѣ: а) опредѣленіе обязанностей земской полиціи вообще и б) особыя обязанности отдѣльныхъ полицейскихъ должностей.

Между этими отдѣльными должностями законъ различаетъ: 1) земскаго исправника; 2) становыхъ приставовъ, и 3) служителей земской полиціи. Послѣдніе организованы закономъ 1837 г. на слѣдующихъ основаніяхъ. Въ селеніяхъ установлены особые сотскіе и подвѣдомственные имъ десятскіе, избираемые въ селеніяхъ государственныхъ крестьянъ и имѣніяхъ удѣльныхъ крестьянами. Въ сѣверо-западныхъ губерніяхъ опредѣлены особые тысяцкіе и пятисот-

---

[1]) Тамъ же, ст. 946—948.

[2]) Тамъ же, ст. 949.

[3]) Св. зак., т. II, изд. 1857 г., ст. 2513.

[4]) 2-е П. С. З. № 10,305.

скіе, назначаемые земскимъ исправникомъ, по представленію станового пристава. Дѣйствіе уѣздной полиціи распространено также на заштатные города, посады и мѣстечки [1]). Предметы вѣдомства земскаго полицейскаго управленія опредѣлены примѣнительно къ прежнимъ узаконеніямъ, конечно, съ бо̀льшимъ ихъ развитіемъ и съ дополненіями, изданными впослѣдствіи. Но рубрики, указанныя выше, остались нетронутыми и по закону 1837 г.

Меньшимъ перемѣнамъ подверглось учрежденіе полицейскаго управленія въ городахъ. Особо поставлено только управленіе городской полиціи въ Петербургѣ, получившей новое учрежденіе въ 1838 г. [2]). Для прочихъ городовъ остались въ дѣйствіи прежніе законы, преимущественно Учр. о губ., уставъ благочинія и нѣкоторые дополнительные указы.

§ 162. Указанное выше устройство городской и уѣздной полиціи представляло важныя неудобства. Ближайшій недостатокъ его заключался въ раздѣленіи полиціи уѣздной и городской,—раздѣленіи, не имѣвшемъ серьезнаго основанія, такъ какъ большинство городовъ, по условіямъ своей жизни, не отличалось отъ большихъ селеній и было выдѣлено изъ уѣзда, такъ сказать, искусственно. При этомъ правительство, замѣщавшее важнѣйшія въ нихъ должности полиціймейстеровъ и городничихъ, не могло располагать значительнымъ персоналомъ, достойнымъ занимать эти, во всякомъ случаѣ, трудныя должности. Оно само ограничило кругъ лицъ, на которыхъ долженъ былъ падать выборъ начальства. Именно, въ полиціймейстеры и городничіе въ губернскихъ и уѣздныхъ городахъ велѣно опредѣлять или изъ уволенныхъ отъ службы раненыхъ, въ покровительствѣ комитета 18 августа 1814 года состоящихъ офицеровъ, или остальныхъ отставныхъ военныхъ и гражданскихъ чиновниковъ. Такимъ образомъ, первенство предоставлено раненымъ, покровительствуемымъ комитетомъ, и самая служба, въ глазахъ закона, получила значеніе какъ бы инвалидной. При этихъ условіяхъ полицейское управленіе городовъ, выдѣленное изъ общеуѣзднаго, не могло ни дать мѣстнымъ жителямъ тѣхъ удобствъ, на которыя они вправѣ были разсчитывать, ни правительству—тѣхъ выгодъ, которыхъ оно ожидало.

Во-вторыхъ, состояніе земской полиціи представлялось также весьма неудовлетворительнымъ, ибо ни одно изъ законоположеній Екатерины II не привело къ желаемымъ результатамъ. Мысль императрицы заключалась въ томъ, чтобы дать „корпусу“ мѣстнаго дворянства важнѣйшіе предметы мѣстной администраціи, въ томъ

[1]) Св. зак., т. II, изд. 1857 г., ст. 2517.
[2]) 2-е П. С. З. № 11,109.

числѣ и мѣстную полицію. При благопріятныхъ условіяхъ должность земскаго исправника могла бы получить то значеніе, какое, напримѣръ, имѣетъ ландратъ въ Пруссіи и соотвѣтствующія должности дворянскаго самоуправленія въ остзейскихъ провинціяхъ. Но съ перваго же раза оказалось, что намѣренія законодателя не сходятся съ дѣйствительностью. Во-первыхъ, въ самомъ законодательствѣ заключались уже нѣкоторыя условія, при которыхъ уѣздная полиція не могла получить надлежащаго развитія. То соотношеніе между высшими и коронными губернскими властями, съ одной, и выборными уѣздными властями, съ другой стороны, какое было установлено Учр. о губ., конечно, не могло дать исправнику надлежащей самостоятельности въ его дѣйствіяхъ. Онъ былъ подчиненъ общей служебной дисциплинѣ, и выборное его происхожденіе нисколько не свидѣтельствовало о дѣйствительной связи его съ обществомъ мѣстныхъ дворянъ, его избравшимъ. Во-вторыхъ, уже съ начала нынѣшняго столѣтія правительство замѣчало прискорбный фактъ уклоненія дворянства отъ мѣстной службы, и это уклоненіе отражалось, прежде всего, на должности земскаго исправника. Оффиціальныя заявленія подтверждаютъ, что мѣстное общество смотрѣло на эту должность съ пренебреженіемъ, вслѣдствіе чего вліятельнѣйшіе мѣстные дворяне уклонялись отъ нея, и потому она замѣщалась людьми, представлявшими мало ручательства своихъ административныхъ способностей и даже нравственной благонадежности. Въ-третьихъ, поставленныя въ такія условія, мѣстныя полицейскія власти сдѣлались орудіями интересовъ, которые никакъ не могутъ быть названы ни государственными, ни общественными. Съ одной стороны, они являлись простыми орудіями личныхъ распоряженій губернскихъ властей, съ другой — исполнителями желаній вліятельныхъ помѣщиковъ, или, наконецъ, видѣли въ своей должности средство удовлетворенія личныхъ интересовъ.

Вырожденіе мѣстной полиціи въ теченіе XIX ст. является фактомъ несомнѣннымъ, подтверждаемымъ какъ свидѣтельствами иностранцевъ, такъ заявленіями русской литературы, такъ, наконецъ, и оффиціальными актами, каковы, напримѣръ, доклады графовъ Закревскаго и Перовскаго. Реформа полиціи становилась неизбѣжною. Но, конечно, она нуждалась во внимательномъ изученіи всего прошлаго этого установленія и въ обстоятельныхъ соображеніяхъ относительно связи ея съ прочими учрежденіями, въ то же время задуманными. Такой органической реформы мѣстной полиціи до настоящаго времени не послѣдовало. Причины этого до извѣстной степени объясняются изъ исторіи временныхъ правилъ 25 декабря 1862 года объ устройствѣ полиціи.

§ 163. Недостатки мѣстной полиціи, въ томъ видѣ, какъ она существовала по Своду законовъ, изд. 1857 года, весьма подробно указаны въ объяснительной запискѣ къ „проектамъ объ уѣздныхъ учрежденіяхъ“, выработанныхъ въ 1860 году, но оставшихся безъ дальнѣйшаго движенія, по причинамъ, о которыхъ мы скажемъ ниже [1]). Мы резюмируемъ эти замѣчанія въ томъ же порядкѣ, въ какомъ они изложены въ объяснительной запискѣ [2]).

1. Неудовлетворительное состояніе земской полиціи зависитъ, прежде всего, отъ ея состава. Исправники и члены земскаго суда суть лица, выборные отъ сословій, а исполнительные чиновники (становые пристава)—назначенные отъ правительства. Поэтому, съ одной стороны, исправникъ и непремѣнный засѣдатель обнаруживаютъ мало опытности въ дѣлахъ полицейской службы и, кромѣ того, наклонны охранять интересы избравшаго ихъ сословія въ ущербъ другимъ. Два засѣдателя отъ крестьянъ не имѣютъ никакого значенія. Исполнительные чиновники, назначаемые мимо земскаго суда, практически не подчиняются ему и обратились въ самостоятельныхъ правителей своихъ становъ, обративъ земскій судъ въ передаточную инстанцію.

2. Мѣстная полиція является главною дѣйствующею силой въ хозяйственно-распорядительныхъ дѣлахъ уѣзда, и это обстоятельство сдѣлалось источникомъ всяческихъ безпорядковъ и злоупотребленій. Вообще требованія закона и распоряженія высшихъ властей исполняются только формально чиновниками, совершенно чуждыми мѣстному населенію. Въ частности, чиновники недобросовѣстные пользуются, для личныхъ выгодъ, своею властью распоряжаться отправленіемъ повинностей.

3. Дѣятельность полиціи по дѣламъ судебно-полицейскимъ и слѣдственнымъ крайне неудовлетворительна и не достигаетъ своей цѣли (пп. 3—5).

4. „При чрезвычайно широкомъ и неопредѣленномъ кругѣ вѣдом-

---

[1]) Коммиссія, о которой идетъ рѣчь, была учреждена при министерствѣ внутр. дѣлъ 27-го марта 1859 г. Въ руководство ей даны были „начала новаго устройства уѣздныхъ учрежденій“, Высочайше утвержденныя 25 марта 1859 года. Объ этихъ началахъ мы скажемъ ниже, въ отдѣлѣ о земскихъ учрежденіяхъ. Коммиссія, дѣйствовавшая въ 1859—1860 годахъ, замѣчательна по своему составу, ибо въ ней засѣдали лица, впослѣдствіи пріобрѣвшія большую извѣстность какъ своими трудами по крестьянской и по судебной реформамъ, такъ и на другихъ поприщахъ. Именно, въ коммиссіи, подъ предсѣдательствомъ Н. А. Милютина, засѣдали гг. Арцимовичъ, Зарудный, Гротъ, Соловьевъ, Стояновскій, Калачовъ и др. Дѣлопроизводителемъ коммиссіи былъ г. Гавриловъ.

[2]) См. *Матеріалы, собранные для Высочайше учрежденной коммиссіи о преобразованіи губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій;* отдѣлъ полицейскій, ч. I, отд. 2, стр. 214 и слѣд.

ства и отсутствіи, во многихъ случаяхъ, правилъ для порядка дѣйствій, въ полицейскомъ управленіи водворился такой произволъ, что, для огражденія нѣкоторыхъ сословій (какъ, напр., государственныхъ крестьянъ) и нѣкоторыхъ вѣдомствъ, постановлены различныя охранительныя правила и даже часть полицейскихъ дѣлъ изъята вовсе отъ вѣдомства общей полиціи... Кромѣ того, порядокъ и стройность управленія нарушаются безпрерывными столкновеніями и взаимнымъ противодѣйствіемъ, такъ что служебныя пререканія и ссоры между чинами земской полиціи и чинами другихъ вѣдомствъ считаются дѣломъ самымъ обыкновеннымъ и почти неизбѣжнымъ".

5. Многочисленныя формальности дѣлопроизводства развили переписку до чрезвычайныхъ размѣровъ, къ явному ущербу для дѣла, а съ другой стороны, при всѣхъ указанныхъ формальностяхъ, земскіе суды утратили свой коллегіальный характеръ, какъ по свойству самихъ полицейскихъ дѣлъ, требующихъ особой быстроты, такъ и потому, что въ дѣйствительности присутствіе земскаго суда почти никогда не можетъ образоваться въ полномъ составѣ (пп. 7 и 8).

6. „Отвѣтственность земской полиціи рѣдко имѣетъ свое приложеніе на дѣлѣ. Жалобы частныхъ лицъ, обращаемыя къ непосредственному начальству полиціи, не имѣющему возможности близкаго непосредственнаго контроля надъ нею, большею частью или остаются безъ дѣйствія, или оканчиваются голословнымъ взысканіемъ съ полиціи: подтвержденіемъ, внушеніемъ, выговоромъ. Личный взглядъ начальника опредѣляетъ тотъ или другой образъ отвѣтственности подчиненныхъ; медленность, неизбѣжная въ перепискѣ губернскаго начальства съ полиціею по жалобамъ на нее, часто уничтожаетъ самую возможность удовлетворенія жалобъ. Жалобы, приносимыя по нѣкоторымъ дѣламъ въ уѣздный судъ, частью по недостаточности правилъ, частью по невозможности для суда подвергать чиновниковъ полиціи отвѣтственности безъ разрѣшенія и распоряженія губернскаго начальства, остаются почти вовсе безъ удовлетворенія. Притомъ, самая неопредѣленность постановленій не всегда даетъ возможность преслѣдовать законнымъ образомъ неправильныя дѣйствія исполнителей, которые оправдываются неясностью закона или недоразумѣніемъ".

7. Неудовлетворительность содержанія чиновъ полиціи даетъ самые плачевные результаты, побуждая означенныхъ чиновъ пользоваться незаконными поборами и доходами [1]. Въ городахъ печаль-

[1]) Небезполезно будетъ здѣсь привести нѣкоторыя данныя относительно содержанія полицейскихъ чиновъ въ 1860 году. Начальникъ уѣздной полиціи—исправникъ—получалъ 422 р. въ годъ. Дворянскій засѣдатель 280. Становой приставъ,

ное состоянiе полицiи обусловливалось, сверхъ того, указаннымъ выше способомъ назначенiя городничихъ изъ раненыхъ офицеровъ. „По единогласному отзыву губернаторовъ, эти городничiе, большею частью, не имѣя ни опытности, ни знанiя законовъ, безъ всякаго понятiя о своемъ долгѣ, смотря на службу, какъ на способъ къ жизни, или остаются въ полной опекѣ своихъ секретарей, или пользуются властью для достиженiя своихъ корыстныхъ видовъ. Частыя смѣны подобныхъ городничихъ служатъ достаточнымъ подтвержденiемъ такого отзыва“. Несмотря на это, по отзыву коммиссiи, полицейское дѣло въ городахъ шло нѣсколько лучше, чѣмъ въ уѣздахъ (пп. 10—13).

8. „Подчиненiе города и уѣзда двумъ различнымъ полицiямъ производитъ частыя столкновенiя, безполезную пересылку дѣлъ и взаимное уклоненiе отъ исполненiя обязанностей. Въ практическихъ замѣчанiяхъ начальниковъ губернiй указано на нѣсколько случаевъ, въ которыхъ отыскиваемое полицiей лицо, въ продолженiе нѣсколькихъ лѣтъ, уклонялось отъ явки въ полицiю или отъ отобранiя показанiй, потому что, имѣя квартиру въ городѣ и загородный домъ или имѣнiе въ уѣздѣ, попеременно переѣзжало изъ одного мѣста въ другое“.

§ 164. Изъ этого указанiя недостатковъ полицейскаго устройства и дѣятельности полицiи, можно видѣть, что коммиссiя 1860 г. намѣревалась преобразовать полицiю во всѣхъ отношенiяхъ. Дѣйствительно, труды ея [1]) имѣли въ виду: 1) преобразовать устройство и составъ мѣстной полицiи; 2) точно опредѣлить кругъ принадлежащихъ ей дѣлъ; 3) указать порядокъ и формы ея дѣйствiя. Итакъ, полицiя должна была получить новую организацiю и новый наказъ, соглашенный съ новыми условiями и требованiями общественной жизни.

Къ сожалѣнiю, вторая часть этого намѣренiя не осуществилась. Причины неудачи лежали внѣ коммиссiи. Изъ нихъ мы укажемъ на двѣ главнѣйшiя:

а) Ближайшимъ мотивомъ къ преобразованiю устройства поли-

крайне обремененный службою, получалъ 224 р. жалованья, 56 р. на разъѣзды, 85 р. на канцелярiю и 57 руб. на разсыльныхъ—всего 422 руб. Между тѣмъ онъ долженъ былъ употребить отъ 200 до 300 руб. на одну канцелярiю.

Содержанiе чиновъ городской полицiи было еще ниже. Во многихъ городахъ жалованье городничимъ не превосходило 280 р., частнымъ приставамъ 57 руб., квартальнымъ надзирателямъ 36. Такимъ образомъ, надзиратель получалъ меньше рядового пожарной команды, который, при 5—10 руб. мѣсячнаго жалованья, получалъ квартиру, одежду и полное содержанiе.

[1]) Извлеченiя изъ этихъ трудовъ занимаютъ почти все отд. 2 части I цитированныхъ *Матерiаловъ*.

ціи являлось готовившееся освобожденіе крестьянъ, т.-е. отмѣна крѣпостного права. При проведеніи этой важной и коренной реформы ожидали большихъ затрудненій и замѣшательствъ. Предполагавшаяся отмѣна помѣщичьей власти и установленіе совершенно новыхъ отношеній крестьянъ къ дворянству заставляли думать объ образованіи на мѣстахъ сколько-нибудь сильной и организованной полицейской власти. Событія, слѣдовавшія за 1861 годомъ, показали, насколько всѣ такія опасенія были неосновательны. Если бы полиція была еще хуже, чѣмъ ее описывали въ коммиссіи 1859—1860 годовъ, то, при общемъ настроеніи крестьянства и дѣятельности мировыхъ посредниковъ, мирное проведеніе реформы было бы обезпечено. Но въ 1859 году нельзя было предвидѣть хода крестьянской реформы, и потому опасенія за будущее заставляли торопиться съ преобразованіемъ полиціи и возлагать на эти преобразованія различныя надежды.

Этотъ мотивъ прямо указанъ въ Высочайшемъ повелѣніи 25 марта 1859 года, объявленномъ министру внутреннихъ дѣлъ, С. С. Ланскому, предсѣдателемъ государственнаго совѣта.

„Государь Императоръ", сказано въ Высочайшемъ повелѣніи, „принявъ во вниманіе, что съ измѣненіемъ отношеній помѣщиковъ и крестьянъ при предстоящемъ преобразованіи уѣздной полиціи должны быть даны такое устройство и такія средства, которыя могли бы быть надежнѣйшимъ ручательствомъ точнаго исполненія ею всѣхъ вообще обязанностей, на нее возложенныхъ по обезпеченію общественнаго порядка и спокойствія", и т. д. (слѣдуютъ главныя начала устройства полиціи) [1]).

Тотъ же мотивъ приведенъ и въ объяснительной запискѣ коммиссіи. Правда, она воспользовалась имъ для цѣлей болѣе широкихъ. Именно, въ ея соображеніяхъ мы читаемъ:

„Съ прекращеніемъ крѣпостныхъ отношеній, дѣятельность мѣстныхъ правительственныхъ учрежденій пріобрѣтаетъ особенное значеніе и болѣе обширные размѣры. Дабы обезпечить порядокъ и спокойствіе въ столь важную переходную эпоху народной жизни, мѣстная полицейская власть должна получить бо́льшую силу, самостоятельность и единство, а вмѣстѣ съ тѣмъ необходимо поставить ее въ строгіе законные предѣлы, устранить произволъ, который могъ бы сдѣлаться источникомъ важныхъ замѣшательствъ и безпорядковъ, наконецъ, обратить дѣятельность полиціи на прямыя и существенныя ея обязанности, сложивъ съ нея всѣ, ей несвойственныя" [2]).

---

[1]) *Матеріалы*, 1, 3 и 4, стр. 127 и слѣд.

[2]) Тамъ же, 1, 2, стр. 220 и слѣд.

Такимъ образомъ, коммиссія изъ одного и того же мотива выводила заключеніе какъ о преобразованіи устройства полиціи, такъ и новаго для нея наказа, который поставилъ бы ее въ законные предѣлы и „сложилъ бы съ нея обязанности, ей несвойственныя". Но коммиссія не могла предупредить того исхода, что положеніе о новомъ устройствѣ полиціи будетъ проведено отдѣльно отъ новаго наказа. А этотъ именно исходъ и получился со вступленіемъ на постъ министра внутр. дѣлъ, статсъ-секретаря Валуева.

б) Къ разработкѣ новаго наказа полиціи, въ 1859—1860 годахъ, представлялось то важное затрудненіе, что новыя положенія о власти и порядкѣ дѣйствія полиціи необходимо было привести въ гармонію съ началами другихъ, задуманныхъ тогда реформъ. Между тѣмъ коммиссіи, коимъ были поручены работы по преобразованію мѣстнаго управленія, работали отдѣльно одна отъ другой. Коммиссія объ устройствѣ земскихъ учрежденій работала довольно медленно, и самое положеніе о земскихъ установленіяхъ было утверждено въ законодательномъ порядкѣ только въ концѣ 1863 г.; реформа городского общественнаго управленія только задумывалась; основныя положенія судебной реформы были утверждены только въ сентябрѣ 1862 года. Въ 1860 году отъ полиціи была отдѣлена только слѣдственная часть, возложенная на особыхъ судебныхъ слѣдователей. При такихъ условіяхъ довольно трудно было найти твердыя основанія для всесторонней реформы полиціи, и труды коммиссіи, въ отношеніи полицейскаго наказа, представляются работами предварительными, а иногда и спѣшными.

§ 165. Тѣмъ не менѣе мысль объ общемъ преобразованіи полиціи не была оставлена и послѣ замѣны С. С. Ланскаго статсъ-секретаремъ Валуевымъ. Въ октябрѣ 1861 года г. Валуевъ внесъ въ государственный совѣтъ особую записку, имѣвшую формальную цѣль согласить внесенные уже прежнимъ министромъ (30 апрѣля 1860 г.) проекты о мѣстномъ управленіи съ узаконеніями, вышедшими въ теченіе 1860 года (напримѣръ, съ закономъ о судебныхъ слѣдователяхъ), но въ дѣйствительности заключавшую въ себѣ критику представленныхъ проектовъ. Затѣмъ, въ государственной канцеляріи (по соглашенію съ министерствомъ внутр. дѣлъ и со II отд. Собств. Е. И. В. канцеляріи) выработанъ былъ „проектъ общаго учрежденія полиціи", заключавшій въ себѣ предположенія объ ея устройствѣ, о предметахъ ея вѣдомства и порядкѣ дѣйствій. Сверхъ того, были выработаны „проектъ наказа полиціи" и „проектъ временныхъ правилъ для дѣйствія по-

лиціи по предметамъ, оставляемымъ въ ея вѣдомствѣ впредь до преобразованія судебной части и другихъ частей управленія“ [1]).

Въ такомъ видѣ проекты были предложены на обсужденіе государственнаго совѣта, гдѣ они были разсмотрѣны первоначально въ соединенномъ присутствіи департаментовъ законовъ и государственной экономіи и главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія.

Судьбу проектовъ не трудно было предугадать. Соединенное присутствіе остановилось на слѣдующихъ соображеніяхъ. Проекты, выработанные въ министерствѣ внутр. дѣлъ и исправленные государственною канцеляріею, соотвѣтствуютъ началамъ, указаннымъ Государемъ въ 1858 и 1859 годахъ, въ ожиданіи крестьянской реформы. Но съ тѣхъ поръ не только введено учрежденіе мировыхъ посредниковъ, не только создано новое волостное сельское управленіе для крестьянъ, но и указаны новыя основанія для будущихъ земскихъ и судебныхъ учрежденій. Эти обстоятельства вовсе не были въ виду при составленіи полицейскихъ проектовъ. Если эти проекты будутъ изданы, хотя бы въ концѣ 1862 года, то и тогда почти всѣ важнѣйшія ихъ части будутъ, вѣроятно, измѣнены въ 1863 году. Поэтому единственно важнымъ и неотложнымъ дѣломъ является устраненіе тѣхъ недостатковъ полиціи, которые зависятъ отъ „недостатка единства и твердой связи въ составѣ полиціи и въ скудости средствъ ея содержанія“.

Все это привело соединенное присутствіе къ слѣдующему заключенію:

„Такимъ образомъ, съ одной стороны, въ виду затруднительности полнаго преобразованія полицейскихъ учрежденій и уставовъ, съ другой стороны, при настоятельной необходимости измѣненій во внѣшнемъ устройствѣ полиціи, не представляющихъ подобнаго затрудненія, соединенное присутствіе признаетъ, что единственный исходъ, какой можетъ быть данъ этому важному вопросу, заключается въ томъ, чтобы немедленно привести въ исполненіе ту часть проектированныхъ постановленій, которая относится до образованія полиціи, состава ея и средствъ содержанія, оставивъ предметы вѣдомства, предѣлы власти, порядокъ дѣйствія, распредѣленіе обязанностей, отчетность и отвѣтственность полиціи, впредь до преобразованія судебнаго и хозяйственнаго управленія, безъ измѣненій“ [2]).

---

[1]) *Матеріалы*, 1, 3 и 4, стр. 53—109. Здѣсь же приложенъ и проектъ формы полицейскимъ чинамъ.

[2]) Тамъ же, стр. 149. Къ этому полезно прибавить, что одинъ членъ (покойный Н. И. Бахтинъ) выразилъ мнѣніе, „что онъ не можетъ не выразить сожалѣнія о необходимости отложить на неопредѣленное время приведеніе въ исполненіе всѣхъ тѣхъ полезныхъ предположеній объ опредѣленіи обязанностей и порядка дѣйствій чиновъ полиціи, которыя уже разсмотрѣны соединеннымъ присутствіемъ и которыя

Общее собраніе государственнаго совѣта, въ засѣданіи 22 декабря 1862 года, согласилось съ заключеніемъ соединеннаго присутствія, и 25-го декабря новое устройство полиціи было утверждено Государемъ.

Таково происхожденіе „временныхъ правилъ“ объ устройствѣ полиціи въ уѣздахъ и городахъ. Въ указѣ сенату они названы правилами временными; въ указѣ содержалось указаніе на то, что преобразованіе полиціи послѣдуетъ послѣ реформы земской и судебной. Къ сожалѣнію, даже послѣ двадцатилѣтняго опыта, преобразованіе полиціи ограничилось „временными правилами“, къ коимъ въ 1878 году присоединилось также „временное положеніе“ о полицейскихъ урядникахъ.

Законодательство ограничилось исключительно временными правилами 25 декабря 1862 г., имѣющими болѣе отрицательный, нежели положительный характеръ. Они имѣютъ въ виду устранить нѣкоторые явные недостатки въ прежней организаціи, но не указываютъ основаній для новаго учрежденія. Очевидно, что въ законодательныхъ сферахъ не былъ вполнѣ изслѣдованъ и рѣшенъ вопросъ объ общемъ характерѣ полицейскихъ учрежденій. Изъ того, что земская полиція, какъ органъ дворянскаго самоуправленія, не достигала своего назначенія, еще не слѣдовало, что полицію надлежитъ сдѣлать установленіемъ исключительно коронным и поставленнымъ внѣ всякой связи съ задуманными тогда же учрежденіями земскими. Устройство полиціи по Учр. о губ., несмотря на всѣ свои недостатки, имѣло, однако же, то положительное достоинство, что полицейскія учрежденія сохраняли свою связь какъ съ учрежденіями правительственными, такъ и сословными, являясь, такимъ образомъ, частью одного общаго организма. Временныя правила 1862 г. какъ бы закрѣпили раздвоеніе между организмомъ полиціи, съ одной, и такъ называемыми общественными установленіями, съ другой стороны. Второй недостатокъ, устраняемый временными правилами, есть указанное выше раздвоеніе между городскою и уѣздною полиціями. Но, сосредоточивая полицейскую власть въ рукахъ уѣзднаго полицейскаго управленія и исправника, временныя правила какъ бы упустили изъ виду ту связь, которую должна имѣть полиція съ городскимъ общественнымъ управленіемъ, на-ряду съ которымъ той же полиціи пришлось дѣйствовать въ силу городового положенія 1870 г. Основательно не довѣряя прежнимъ коронным полицейскимъ должностямъ въ городахъ — городничимъ, временныя правила 1862 г. не разсмотрѣли

дали бы полиціи совсѣмъ иной видъ и значеніе, тѣмъ болѣе, что проекты, заключающіе сіи предположенія, уже составлены государственною канцеляріею, по замѣчаніямъ соединеннаго присутствія, и въ настоящее время оставалось бы только провѣрить, правильно ли и согласно ли съ замѣчаніями соединеннаго присутствія сіи проекты составлены, для чего не потребовалось бы слишкомъ много времени“.

вопроса о полицейской самостоятельности города, какъ общественной единицы, интересы которой могутъ потребовать и особаго полицейскаго управленія, хотя бы организованнаго на иныхъ основаніяхъ. Въ этомъ смыслѣ во временныхъ правилахъ нельзя найти общихъ руководящихъ началъ, чего, впрочемъ, и трудно было ожидать отъ нихъ, такъ какъ руководящія начала могутъ быть установлены только при разработкѣ органическихъ законовъ, какихъ до настоящаго времени не получила полиція.

Дѣйствующее законодательство опирается такимъ образомъ: 1) по отношенію къ организаціи полиціи — на временныя правила 1862 г.; 2) по отношенію къ предметамъ вѣдомства—на учрежденіе 1837 г. Послѣднее, конечно, было видоизмѣнено, въ виду состоявшихся реформъ по слѣдственной и судебной части. Важнѣйшія изъ этихъ преобразованій заключались въ слѣдующемъ: а) Слѣдственная часть была отдѣлена отъ полиціи по закону 1860 г., учредившему должность судебныхъ слѣдователей, причемъ за полиціей оставлено производство дознаній, служащихъ поводомъ и первоначальнымъ основаніемъ для формальныхъ слѣдствій. б) Судебные уставы 1864 г. сохранили начала закона 1860 г., указавъ особый порядокъ участія полиціи при производствѣ слѣдствій. Участіе полиціи при производствѣ дознанія и слѣдствія по политическимъ преступленіямъ указано въ законѣ 19 мая 1871 г. в) Судебная реформа устранила полицію также отъ участія въ отправленіи правосудія. Отъ полиціи отошло: α) производство безспорныхъ взысканій; β) охраненіе правъ спокойнаго владѣнія, которое предоставлено въ настоящее время мировымъ судьямъ.

II. Устройство полиціи.

§ 166. На основаніи временныхъ правилъ 1862 г. полицейская власть, по общему правилу, принадлежитъ уѣздному полицейскому управленію, которому подчиняются какъ сельскія, такъ и городскія поселенія. Особая городская полиція, по точному смыслу ст. 1275 т. II (изд. 1876 г.), допускается только въ видѣ исключенія, подъ которое подходитъ, однако, довольно значительное число городовъ. Сюда принадлежатъ: 1) города столичные; 2) всѣ губернскіе города; 3) города, посады и мѣстечки, по значенію своему требующіе особаго полицейскаго управленія [1]). Нѣтъ сомнѣнія, что число этихъ городовъ,

[1]) По приложенію къ ст. 1275, кромѣ столичныхъ и губернскихъ городовъ, не подчиняются уѣздной полиціи: а) города, подвѣдомственные градоначальствамъ: Одесскому, Таганрогскому, Керчь-Еникальскому и Севастопольскому; б) 18 уѣздныхъ городовъ разныхъ губерній; в) изъ безуѣздныхъ городовъ, посадовъ и мѣсте-

по мѣрѣ прироста въ нихъ населенія и развитія промышленности и торговли, будетъ постоянно увеличиваться, и тогда законодательство снова, только уже другимъ путемъ, возвратится къ вопросу объ устройствѣ особой городской полиціи.

Принципъ организаціи полиціи, какъ уѣздной, такъ и городской, заключается въ томъ, что полиція разсматривается какъ установленіе коронное, только въ слабой степени допускающее участіе лицъ, выборныхъ отъ мѣстныхъ обществъ. Учрежденіями полицейскаго управленія уѣзднаго являются: а) уѣздный исправникъ, назначаемый и увольняемый губернаторомъ, причемъ ему предоставлено не стѣсняться правилами о соотвѣтственности чиновъ съ разрядомъ должности; б) помощникъ исправника, опредѣляемый и увольняемый тѣмъ же порядкомъ; в) общее присутствіе уѣзднаго полицейскаго управленія, и г) временныя его отдѣленія. Городское полицейское управленіе составляютъ: а) полиціймейстеръ, б) помощникъ (или помощники) полиціймейстера и в) общее присутствіе городского полицейскаго управленія [1].

Общее присутствіе полицейскаго управленія, подъ предсѣдательствомъ исправника, состоитъ изъ его помощника и засѣдателей отъ сословій. Засѣдатели избираются: 1) отъ дворянства, 2) отъ сельскихъ обывателей и 3) отъ города, по выбору городской думы въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ введено въ дѣйствіе новое городовое положеніе. Тамъ, гдѣ послѣднее не введено, депутатъ отъ города избирается непосредственно городскимъ обществомъ.

Должности исправниковъ и полиціймейстеровъ представляютъ нѣкоторое тождество и потому могутъ быть разсмотрѣны параллельно. Исправникъ разсматривается, какъ начальникъ уѣздной, а полиціймейстеръ, какъ начальникъ городской полиціи, которые, въ большинствѣ случаевъ, дѣйствуютъ распоряженіями непосредственно отъ своего лица [2]. Мы увидимъ ниже, что законъ исчисляетъ спеціально случаи, подлежащіе вѣдѣнію общихъ присутствій полицейскихъ управленій. Число этихъ случаевъ довольно незначительно, и притомъ и по нимъ постановленія присутствія являются необязательными для исправника, могущаго дѣйствовать своею собственною властью и подъ своею личною отвѣтственностью. Помощникъ исправника, какъ и помощникъ полиціймейстера, есть ближайшій сотрудникъ исправника (полиціймейстера). Вмѣстѣ съ тѣмъ, ему ввѣрено

чекъ: 1) Бахчисарай (Таврической губ.); 2) посадъ Дубовка (Саратовской губ.); 3) Карасубазаръ (Таврич губ.); 4) Сергіевскій посадъ (Московской губ.; 5) Иваново-Вознесенскъ (Владимірской губ.), и 6) Ораніенбаумъ (С.-Петербургской губ.).

[1]) Св. зак., т. II, изд. 1876 г., ст. 1277, 1278.

[2]) Тамъ же, ст. 1279.

главное завѣдываніе канцеляріею уѣзднаго полицейскаго управленія, слѣдовательно, принадлежитъ первенствующая роль въ общемъ присутствіи управленія. Полиціймейстеры и ихъ помощники назначаются непосредственно губернаторомъ. Отъ него же зависитъ увольненіе ихъ отъ должности, перемѣщеніе на другія и т. д.

Ближайшіе исполнительные чины полиціи, именно становые пристава, опредѣляются также губернскимъ правленіемъ, причемъ законъ сохранилъ старое правило, въ силу котораго губернское дворянское собраніе, при общихъ выборахъ, составляетъ списокъ дворянъ и чиновниковъ, могущихъ съ пользою занять эти мѣста,—списокъ вручается губернатору „для подлежащихъ, въ нужномъ случаѣ, соображеній". Представляя губернскимъ властямъ опредѣленіе, перемѣщеніе и увольненіе становыхъ приставовъ, законъ налагаетъ на губернатора обязанность доводить о своихъ распоряженіяхъ по этому предмету всякій разъ до свѣдѣнія министерства внутреннихъ дѣлъ.

Число становъ опредѣляется сообразно обширности уѣзда, его населенію и т. д. Губернатору предоставляется измѣнять число становъ, но не иначе, какъ съ Высочайшаго разрѣшенія, испрашиваемаго черезъ министра внутр. дѣлъ. Но измѣненіе границъ становъ и выборъ поселенія для мѣстопребыванія становою пристава предоставляется губернатору, который доводитъ о сдѣланныхъ имъ распоряженіяхъ до свѣдѣнія министра внутр. дѣлъ [1]). Въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ, имѣющихъ особую полицію, полагаются городскіе пристава, и ихъ помощники и полицейскіе надзиратели. Число ихъ соотвѣтствуетъ разряду, въ который поставленъ городъ въ отношеніи своего полицейскаго управленія. Распредѣленіе городовъ по этимъ разрядамъ и опредѣленіе числа полицейскихъ чиновъ зависитъ отъ министра внутр. дѣлъ, съ тѣмъ, чтобы онъ не выходилъ изъ общей суммы, положенной на содержаніе уѣздной и городской полиціи. Но городскимъ обществамъ предоставляется ходатайствовать объ учрежденіи новыхъ полицейскихъ должностей на собственныя средства города. Разрѣшеніе этихъ ходатайствъ предоставлено министру внутр. дѣлъ. Полицейскіе чиновники въ городахъ завѣдуютъ ими на тѣхъ же основаніяхъ, какъ становые пристава станами. Въ городахъ, въ коихъ положено нѣсколько полицейскихъ чиновниковъ, раздѣленіе города на части предоставлено полицейскому управленію съ утвержденія губернатора. Въ городахъ Вильнѣ, Харьковѣ, Кіевѣ и Вологдѣ учреждены должности участковыхъ приставовъ и околоточныхъ надзирателей. Затѣмъ въ городахъ къ составу поли-

---

[1]) Тамъ же, ст. 1286 и 1287.

цейскаго управленія, сверхъ низшихъ служителей, причисляется и пожарная команда [1]).

Въ 1878 году составъ уѣздной полиціи былъ увеличенъ должностью полицейскихъ урядниковъ. Положеніе комитета министровъ 9 іюня 1878 г. опредѣлило: впредь до утвержденія въ законодательномъ порядкѣ правилъ объ устройствѣ полиціи въ губерніяхъ, управляемыхъ на общемъ основаніи, учредить полицейскихъ урядниковъ, въ числѣ до 5.000 человѣкъ. Число это можетъ быть увеличиваемо назначеніемъ новыхъ урядниковъ въ мѣстечки и на фабрики съ разрѣшенія министра внутр. дѣлъ.

Положеніе комитета министровъ содержитъ въ себѣ временное положеніе объ урядникахъ, а статья 9 временнаго положенія предоставила министру внутреннихъ дѣлъ, по соглашенію съ шефомъ жандармовъ и министромъ юстиціи, опредѣлить обязанности урядниковъ. Инструкція эта и была утверждена министромъ внутреннихъ дѣлъ 19 іюля 1878 г., а обнародована 11 августа того же года.

Временное положеніе опредѣляетъ только общую цѣль учрежденія урядниковъ, условія ихъ назначенія и служебное положеніе.

Согласно ст. 1 временнаго положенія, „полицейскіе урядники учреждаются для усиленія средствъ уѣздной полиціи и въ помощь становымъ приставамъ для исполненія полицейскихъ обязанностей, а также для надзора за дѣйствіями сотскихъ и десятскихъ на мѣстахъ и для ихъ руководства".

Такимъ образомъ, урядники должны удовлетворять троякому назначенію: ими хотятъ усилить, такъ сказать, физическую силу мѣстной полиціи, слѣдовательно, число исполнительныхъ агентовъ; въ то же время они разсматриваются, какъ помощники становаго пристава и, въ-третьихъ, какъ власть, наблюдающая за дѣятельностью низшихъ полицейскихъ агентовъ—сотскихъ и десятскихъ.

Урядники назначаются исправникомъ, по надлежащемъ ихъ испытаніи.

Низшими органами полиціи являются сотскіе и десятскіе, избираемые сельскими обществами; но удаленіе ихъ отъ должности и преданіе суду предоставлено общему присутствію уѣзднаго полицейскаго управленія. Въ городахъ полагаются особые полицейскіе служители, изъ коихъ образуется полицейская команда. Эти лица опредѣляются, увольняются, удаляются отъ должности, а также предаются суду общимъ присутствіемъ полицейскаго управленія.

Независимо отъ этихъ ближайшихъ органовъ мѣстныхъ поли-

---

[1]) Тамъ же, ст. 1285, 1288—1290 и 1284.

цейскихъ властей, положеніе о крестьянахъ 1861 г. возлагаетъ извѣстныя полицейскія обязанности на волостныхъ старшинъ и отчасти на сельскихъ старостъ. Волостные старшины, какъ мы увидимъ въ своемъ мѣстѣ, являются, прежде всего, полицейскою властью въ волостяхъ, и въ этомъ положеніи они находятся въ зависимости отъ уѣзднаго полицейскаго управленія и становыхъ приставовъ. „Волостныя правленія и другія сельскія начальства", говоритъ ст. 1296 т. II, „состоя по дѣламъ полиціи въ зависимости уѣзднаго полицейскаго управленія, исполняютъ всѣ, относящіяся къ симъ дѣламъ, приказанія и содѣйствуютъ распоряженіямъ какъ самого полицейскаго управленія и уѣзднаго исправника, такъ и становыхъ приставовъ". Зависимость ихъ въ полицейскомъ отношеніи отъ уѣзднаго исправника усилилась со времени уничтоженія должности мировыхъ посредниковъ, съ замѣною ея сложнымъ установленіемъ—уѣзднымъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіемъ. Въ составъ этого учрежденія введены и исправники, со спеціальными обязанностями по предмету взиманія податей и наблюденія за полицейскимъ управленіемъ въ волостяхъ и селеніяхъ.

III. Кругъ вѣдомства мѣстной полиціи.

§ 167. При разсмотрѣніи компетенціи полицейскихъ установленій, должно имѣть въ виду, что законодательство наше, какъ прежде, такъ и теперь, при опредѣленіи обязанностей органовъ полиціи, руководствуется не ограниченнымъ понятіемъ полиціи исполнительной, но во многихъ случаяхъ разсматриваетъ ихъ, какъ органы управленія вообще, и самого уѣзднаго исправника, какъ главнаго представителя власти въ уѣздѣ. Такъ, въ силу положенія комитета министровъ 1866 г. и на основаніи ст. 1355 т. II, уѣздные исправники и полиціймейстеры, „какъ ближайшіе и непосредственные на мѣстахъ органы представителя высшей правительственной въ губерніи власти, т.-е. губернатора, обязаны, подъ отвѣтственностью въ противномъ случаѣ за бездѣйствіе власти: 1) имѣть неослабный надзоръ за охраненіемъ общественной безопасности; 2) немедленно доносить губернатору о всякомъ безпорядкѣ, лично усмотрѣнномъ ими въ кругу ихъ служебной дѣятельности или сдѣлавшимся имъ извѣстнымъ лишь по дошедшимъ до нихъ свѣдѣніямъ, и 3) въ крайнихъ случаяхъ, не терпящихъ отлагательства, принимать на мѣстѣ всѣ надлежащія мѣры, доводя о нихъ немедленно до свѣдѣнія губернатора".

Та же мысль проявляется и въ ст. 1432, опредѣляющей обязанности. „Онъ" (исправникъ), говоритъ ст. 1432, „при непоколебимой

вѣрности и ревности къ службѣ Императорскаго Величества, обязанъ бдительно смотрѣть за точнымъ исполненіемъ всѣми и каждымъ въ уѣздѣ вѣрноподданническаго долга, за повсемѣстнымъ порядкомъ, тишиною, правильнымъ и скорымъ производствомъ дѣлъ, завѣдываемыхъ уѣздною полиціею, и вообще за дѣйствіями чиновниковъ и служителей оной".

Такимъ образомъ, рядомъ съ обязанностями исправника по отношенію къ полицейскимъ чинамъ, указываются и общія его обязанности по наблюденію „за точнымъ исполненіемъ всѣми и каждымъ въ уѣздѣ вѣрноподданническаго долга". Въ этомъ смыслѣ онъ есть представитель высшей правительственной власти въ уѣздѣ.

Во-вторыхъ, исправникъ, а вмѣстѣ съ нимъ и уѣздная полиція, являются органами администраціи вообще, въ томъ смыслѣ, что дѣйствіе ихъ распространяется на всѣ предметы и случаи, гдѣ требуется правительственное наблюденіе и принятіе обязательныхъ или принудительныхъ мѣръ. Такъ, ст. 1444 возлагаетъ на исправника обязанность обращать особенное вниманіе на исправность путей сообщенія, на правильность возводимыхъ новыхъ зданій, на соблюденіе правилъ предосторожности отъ пожаровъ, на сохраненіе чистоты въ селеніяхъ — словомъ, говоритъ статья, „на всѣ предметы, порученные надзору полиціи". „Въ случаѣ какого-либо безпорядка во время его объѣзда, онъ дѣлаетъ для прекращенія онаго всѣ надлежащія распоряженія, дѣйствуя чрезъ мѣстнаго становаго пристава или же самъ непосредственно, когда признаетъ сіе нужнымъ". Вслѣдствіе этого, компетенція полицейскихъ учрежденій какъ въ уѣздѣ, такъ и въ городѣ соприкасается съ компетенціею земскихъ и городскихъ установленій, причемъ первыя одни облечены правительственною властью.

Въ-третьихъ, на полицію возлагается исполненіе какъ предписаній губернскаго начальства, такъ и различныхъ требованій другихъ вѣдомствъ (въ особенности судебнаго), и содѣйствіе почти всѣмъ вѣдомствамъ въ исполненіи лежащихъ на нихъ обязанностей. Трудно исчислить всѣ обязанности полиціи этого рода; но безъ преувеличенія можно сказать, что нѣтъ законоположенія, устава, положенія или общаго распоряженія, въ которыхъ бы не разсчитывалось на „содѣйствіе" или „исполненіе" мѣстной полиціи и не возлагалось на нее какихъ-либо обязанностей.

При этихъ условіяхъ понятіе о полицейскихъ обязанностяхъ, въ собственномъ смыслѣ, и о полиціи исполнительной остаются въ нашемъ законодательствѣ весьма смутными, а кругъ дѣятельности полиціи безграничнымъ. Для того, чтобы предметы дѣятельности полиціи могли быть опредѣлены соотвѣтственно прямому ея назначенію, необходимы слѣдующія условія:

1) Чтобы въ уѣздѣ функціи главнаго представителя правительственной власти, соединенныя теперь съ должностью исправника и уѣзднаго полицейскаго управленія, были ввѣрены особому лицу или установленію, имѣющему общее административное значеніе и положеніе.

2) Чтобы административная власть, по завѣдыванію разными предметами мѣстнаго благоустройства и хозяйства, была отдѣлена отъ полиціи, съ возложеніемъ ихъ или на общественныя установленія, или на смѣшанное присутствіе, составленное изъ должностныхъ лицъ общественныхъ и правительственныхъ установленій.

3) Чтобы съ полиціи были сняты несвойственныя ей обязанности по исполненію требованій многоразличныхъ вѣдомствъ и содѣйствію имъ, съ возложеніемъ этихъ обязанностей по возможности на спеціальныхъ органовъ этихъ вѣдомствъ или же на выборныхъ отъ мѣстныхъ обществъ лицъ.

Такимъ образомъ, только общая административная реформа уѣзда и образованіе мелкой всесословной единицы, у насъ не существующей, могутъ привести къ преобразованію нашихъ полицейскихъ учрежденій и къ опредѣленію круга ихъ вѣдомства.

§ 168. Послѣ этихъ общихъ замѣчаній, намъ понятно будетъ разнообразіе предметовъ, возлагаемыхъ на полицію. Они далеко не исчерпываются ни въ общемъ учрежденіи уѣздной и городской полиціи (ст. 1323), ни въ наказѣ чинамъ и служителямъ уѣздной полиціи (ст. 1379—1501).

Мы замѣтили выше, что въ нашемъ законодательствѣ трудно найти уставъ или положеніе, которые въ большей или меньшей степени не возлагали бы на полицію извѣстныхъ обязанностей по исполненію или содѣйствію другимъ властямъ. Такъ, обязанности полиціи по охраненію безопасности изложены: 1) въ уставѣ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій и 2) въ уставѣ уголовнаго судопроизводства; спеціальныя обязанности полиціи по предметамъ, имѣющимъ отношеніе къ безопасности, указаны, сверхъ того, въ уставахъ: паспортномъ, цензурномъ, врачебномъ, пожарномъ, народнаго продовольствія и строительномъ; обязанности по наблюденію за исправностью путей сообщенія, за соблюденіемъ правилъ о промышленности фабричной, заводской и ремесленной, за производствомъ торговли вообще, за правильностью мѣръ и вѣсовъ, за трактирными заведеніями и т. д. излагаются въ уставахъ путей сообщенія, промышленномъ, торговомъ и т. д. Уставы лѣсной, монетный и горный призываютъ полицію къ участію въ охраненіи лѣсовъ, къ наблюденію за обращеніемъ монеты и за исполненіемъ правилъ о горномъ промыслѣ.

Уставы питейный, объ акцизѣ съ табаку и сахарнаго песку и т. д. возлагаютъ на полицію содѣйствіе акцизнымъ управленіямъ по надзору за соблюденіемъ правилъ уставовъ и по преслѣдованію ихъ нарушителей. На полицію возлагается понужденіе ко взысканію податей, выкупныхъ платежей, земскихъ сборовъ, къ отправленію казенныхъ, мірскихъ, а равно и всякаго рода земскихъ повинностей, по правиламъ, изложеннымъ въ уставѣ о податяхъ, о земскихъ повинностяхъ, въ положеніи о крестьянахъ, въ положеніяхъ о земскихъ учрежденіяхъ и городовомъ. Сложныя обязанности возлагаются на нее по выполненію устава о воинской повинности. Если прибавить ко всему вышеизложенному обязанности полиціи по исполненію судебныхъ рѣшеній по дѣламъ гражданскимъ, по управленію мѣстами заключенія, по препровожденію ссыльныхъ, по обязанностямъ полиціи выдавать въ разныхъ случаяхъ частнымъ лицамъ удостовѣренія и свидѣтельства, а равно по засвидѣтельствованію различныхъ документовъ,—то мы получимъ составленное въ общихъ чертахъ понятіе о кругѣ дѣятельности полиціи. Но оно даетъ намъ только приблизительное представленіе о тѣхъ практическихъ функціяхъ, которыя полиція призвана выполнять и изъ которыхъ многія, взятыя въ отдѣльности, могли бы составить предметъ вѣдомства довольно сложнаго управленія.

Одно и то же установленіе призывается къ „предупрежденію и пресѣченію преступленій" всякаго рода, къ производству дознаній, къ сложнымъ обязанностямъ по уставу паспортному и ко взысканію всякаго рода податей и сборовъ; на его попеченіи лежитъ охраненіе народнаго здравія и продовольствія и, вмѣстѣ съ тѣмъ, выгоды казны по разнымъ уставамъ казеннаго управленія. Одно и то же лицо обязано знать разныя подробности устава лѣсного и правила о ловлѣ піявокъ въ прудахъ и озерахъ; выполнять требованія воинскаго устава по наблюденію за укрывающимися отъ этой повинности и по учету нижнихъ чиновъ, уволенныхъ въ запасъ, и въ то же время наблюдать за соблюденіемъ „правилъ о раздробительной продажѣ ядовитыхъ и сильно дѣйствующихъ веществъ"; смотрѣть, чтобы „въ городахъ и селеніяхъ рѣки и источники ничѣмъ не были засоряемы, а колодези надлежащимъ образомъ чищены и вездѣ огорожены", и чтобы кладбища „были огорожены заборами, плетнями или землянымъ валомъ, не выше двухъ аршинъ". На уѣзднаго исправника, рядомъ съ очень сложными его обязанностями, возлагается и слѣдующая: „объѣзжая уѣздъ, какъ во время срочнаго обозрѣнія онаго, такъ и въ случаѣ другихъ дѣлъ, онъ старается своими разспросами и совѣтами вразумлять поселянъ насчетъ ихъ обязанностей и пользъ и поощряетъ ихъ къ трудолюбію, указывая имъ на выгоды распро-

страненія и усовершенствованія земледѣлія, рукодѣлій и торговой промышленности, особливо же сохраненія добрыхъ нравовъ и порядка" (ст. 1446).

Такое соединеніе и даже смѣшеніе столь разнородныхъ обязанностей въ однихъ и тѣхъ же учрежденіяхъ и лицахъ, есть, конечно, послѣдствіе прежняго взгляда на уѣздную полицію, въ силу котораго она разсматривалась какъ единственный почти органъ уѣзднаго управленія.

§ 169. Разнообразіе предметовъ, возложенныхъ на полицейскія установленія, препятствуетъ и приведенію ихъ въ опредѣленную систему, что отразилось и въ ст. 1323 т. II, исчисляющей предметы вѣдомствъ полицейскаго управленія и подчиненныхъ ему лицъ. Обязанности полиціи распредѣлены здѣсь въ четырехъ §§. I. По наблюденію за исполненіемъ законовъ, охраненію безопасности и дѣламъ общественнаго благоустройства. II. По дѣламъ казеннаго вѣдомства. III. По дѣламъ судебнаго вѣдомства и IV. По дѣламъ военнаго вѣдомства.

Изъ самаго заглавія этихъ четырехъ рубрикъ видно, что первое изъ нихъ должно содержать въ себѣ исчисленіе общихъ обязанностей полиціи, опредѣляющихъ непосредственное ея назначеніе, а остальныя три указываютъ на вспомогательныя ея обязанности въ отношеніи установленій судебныхъ и управленій казенныхъ и военнаго.

Но по различному свойству обязанностей, возложенныхъ на полицію, они не могутъ быть подведены подъ заглавія указанныхъ выше рубрикъ, въ особенности первой. Она озаглавлена, какъ мы видѣли: дѣла „по наблюденію за исполненіемъ законовъ, охраненію безопасности и общественнаго благоустройства". Но, несмотря на это троякое названіе исчисленныхъ здѣсь обязанностей полиціи, многія изъ нихъ не могутъ быть отнесены ни къ одной изъ названныхъ категорій. Таковы, напримѣръ, обязанности по веденію метрическихъ книгъ о рожденіи, бракѣ и смерти раскольниковъ [1]). Собираніе различныхъ статистическихъ свѣдѣній [2]), представленіе начальству о всякихъ найденныхъ рѣдкихъ произведеніяхъ природы, древностяхъ и пр. [3]). Несмотря, однако, на эти неточности, мы можемъ распредѣлить обязанности полиціи по тѣмъ же рубрикамъ, какія приняты въ законѣ, но съ измѣненіемъ ихъ названій, а отчасти и расположенія предметовъ вѣдомства. Именно, мы можемъ раздѣлить эти обя-

[1]) Св. зак., т. II, ст. 1323, § I, п. 39.
[2]) Тамъ же, п. 27.
[3]) Тамъ же, п. 29.

занности на: I—общія, отправляемыя полиціею болѣе или менѣе самостоятельно, и II—вспомогательныя, состоящія, главнымъ образомъ, въ содѣйствіи другимъ вѣдомствамъ и установленіямъ.

а) Обязанности общія.

§ 170. Категорія общихъ обязанностей полиціи можетъ быть подраздѣлена на нѣсколько видовъ, соотвѣтственно свойству предметовъ, возложенныхъ на ея попеченіе. Первый изъ нихъ составляютъ дѣла, по коимъ полиція является общимъ органомъ правительства въ уѣздѣ, ко второму относятся дѣла по безопасности и благочинію въ уѣздѣ и городѣ; къ третьему — выполненіе различныхъ обязанностей полиціи спеціальной разныхъ видовъ; въ четвертому—нѣкоторыя административныя обязанности, возлагаемыя на полицію, за неимѣніемъ на мѣстахъ другихъ общихъ органовъ правительства.

1. Въ качествѣ общаго органа правительства, уѣздное полицейское управленіе выполняетъ въ уѣздѣ тѣ же обязанности по обнародованію законовъ и всякихъ распоряженій правительства, какія для всей губерніи выполняетъ губернское правленіе. Именно, на уѣздное полицейское управленіе возлагается: а) обнародованіе указовъ и постановленій свѣтскаго правительства и раздача, кому слѣдуетъ, книгъ Свода законовъ; б) разсылка благочиннымъ такихъ распоряженій и предписаній духовнаго начальства, которыя „требуютъ совокупнаго исполненія по духовному и свѣтскому начальству"; в) сверхъ того, на полицію (въ особенности на становыхъ приставовъ) возлагается разсылка всякаго рода извѣщеній, объявленій, вызововъ и повѣстокъ по предписаніямъ начальства [1]).

2. По дѣламъ объ охраненіи благочинія и безопасности на полицію возлагается ближайшимъ образомъ выполненіе правилъ устава „о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій". Сюда относятся: а) охраненіе неприкосновенности правъ церкви православной и свободы другихъ признанныхъ вѣроисповѣданій; б) охраненіе общественнаго спокойствія, порядка, добрыхъ нравовъ и повиновенія властямъ и усмиреніе всякихъ дѣйствій, противныхъ вѣрноподданническому долгу; в) мѣры противъ воровъ и разбойниковъ и составляемыхъ ими шаекъ; г) мѣры для прекращенія нищенства и праздношатательства; д) преслѣдованіе и поимка бродягъ и бѣглыхъ; е) прекращеніе и предупрежденіе всякаго рода непозволительныхъ и соблазнительныхъ сборищъ, а равно и противозаконныхъ сообществъ; ж) предупрежденіе и пресѣченіе преступленій противъ без-

[1]) Тамъ же, п.п. 1 и 2.

опасности лицъ и имуществвъ; з) наблюденіе за лицами, отданными подъ надзоръ полиціи, какъ по общимъ правиламъ, такъ и на основаніи закона 1882 года; и) на полицію возлагается производство дознаній о всякихъ происшествіяхъ и представленіе свѣдѣній объ нихъ губернатору [1]).

Сверхъ этихъ общихъ указаній по охраненію безопасности, § I ст. 1323 указываетъ на нѣкоторыя особенныя обязанности полиціи по охраненію безопасности лицъ и имуществъ и оказанію помощи разнымъ лицамъ, особенно въ ней нуждающимся. Таковы:

α) Призрѣніе младенцевъ, подкинутыхъ или оставленныхъ безъ умысла, и производство дознаній по дѣламъ этого рода.

β) Помощь взрослымъ, впавшимъ внѣ своихъ жилищъ въ нечаянную болѣзнь.

γ) Содѣйствіе къ спасенію людей и сбереженію вещей въ случаѣ крушенія морскихъ или рѣчныхъ судовъ [2]).

3. Особыя обязанности возлагаются на полицію уставами паспортнымъ, цензурнымъ, врачебнымъ, пожарнымъ, строительнымъ и нѣкоторыми другими.

а) По уставу паспортному, на полиціи лежитъ обязанность наблюденія за явкою и прпискою паспортовъ и самая ихъ прописка. Сверхъ того, на нее возлагается выдача временныхъ свидѣтельствъ и отсрочекъ по паспортамъ, въ случаяхъ, указанныхъ закономъ [3]).

б) По уставу цензурному, а равно по уставу о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій, на полицію возлагается разрѣшеніе на право разносной продажи книгъ по правиламъ 10 августа 1865 года, наблюденіе за непродажею запрещенныхъ книгъ, соблазнительныхъ и недозволенныхъ изображеній и т. п. [4]). На полицейскія же начальства возлагается разсматриваніе афишъ и объявленій всякаго рода, разрѣшеніе публичныхъ зрѣлищъ и представленій и т. д.

в) По уставу врачебному, на полиціи лежитъ принятіе первоначальныхъ мѣръ предосторожности въ случаѣ появленія заразительныхъ болѣзней или эпизоотій, съ обязанностью доносить о томъ губернатору; затѣмъ на нее возлагается приведеніе въ дѣйствіе мѣръ, указываемыхъ губернскимъ начальствомъ или обязательными постановленіями земскихъ собраній, утвержденныхъ губернаторомъ. Она на-

---

[1]) Тамъ же, п.п. 3, 4, 6, 7, 8, 11. Уст. о пасп. и бѣгл., ст. 582 и слѣд., 614 и слѣд.

[2]) Св. зак., т. II, ст. 1323, § I, п.п. 10 и 13.

[3]) Тамъ же, п. 8. Уст. о пасп., ст. 194, 197, 206, 210—212.

[4]) Св. зак., т. II, ст. 1323, § I, п. 24. Уст. о пред. и пр. прест., ст. 118. Уст. ценз., ст. 79 и др.

блюдаетъ за исполненіемъ правилъ о храненіи и продажѣ ядовитыхъ и сильно-дѣйствующихъ веществъ и выдаетъ свидѣтельства фабрикантамъ, художникамъ и ремесленникамъ на пріобрѣтеніе этихъ веществъ, когда это нужно для ихъ издѣлій. Она же наблюдаетъ за доброкачественностью съѣстныхъ припасовъ, продаваемыхъ на рынкахъ, за исполненіемъ правилъ по охраненію чистоты воздуха, безвредности воды и питій и т. п. [1]).

г) Полиціи предоставленъ надзоръ за исправнымъ содержаніемъ и устройствомъ путей сообщенія, наблюденіе за исполненіемъ дорожной повинности, по части строительной надзоръ за производствомъ построекъ по установленнымъ правиламъ. Особо на нее возлагается предупрежденіе различныхъ недозволительныхъ сооруженій и работъ вблизи линій желѣзныхъ дорогъ [2]).

д) На полицію возлагается охраненіе безопасности отъ пожаровъ и наводненій въ городахъ и селеніяхъ и принятіе всѣхъ нужныхъ для этого мѣръ. Въ связи съ этимъ, на полицію возложены особыя обязанности по надзору за торговлею охотничьимъ порохомъ, его храненіемъ и перевозкою. Въ мѣстностяхъ, гдѣ не введены въ дѣйствіе земскія учрежденія и нѣтъ мировыхъ посредниковъ, на полицію возлагаются обязанности по взаимному земскому страхованію имуществъ [3]).

е) По части полиціи торговой на уѣздныхъ и городскихъ учрежденіяхъ лежитъ: 1) надзоръ за соблюденіемъ правилъ, установленныхъ для торговъ и промысловъ, гдѣ не введено новое городовое положеніе, а тамъ, гдѣ послѣднее введено, содѣйствіе городскимъ управамъ и торговымъ депутаціямъ по надзору за торговлею [4]); 2) наблюденіе за вѣрностью вѣсовъ и мѣръ и введеніе новыхъ по распоряженію правительства [5]).

ж) По уставу о город. и сельск. хозяйствѣ полиція наблюдаетъ за исполненіемъ правилъ объ охотѣ и ловлѣ піявокъ [6]).

4. Сверхъ этихъ обязанностей § I ст. 1323 исчисляетъ еще нѣсколько предметовъ управленія, возлагаемыхъ на полицію, какъ на органъ общей администраціи въ уѣздѣ или въ городѣ. Сюда относятся:

---

[1]) Св. зак., т. II, ст. 1323, § I, п.п. 16, 18, 21, 23. Уст. врач., ст. 835, 844—853, 854—875 и мног. друг.

[2]) Св. зак., т. II, ст. 1323, § I, п.п. 19—21. Уставъ путей сообщенія, ст. 885 и слѣд.

[3]) Св. зак., т. II, ст. 1323, § I, п.п. 15, 30.

[4]) Тамъ же, п. 24. Уст. о пошл., ст. 94 и 102.

[5]) Св. зак., т. II, ст. 1323, § II, п. 4. Уст. торг., ст. 2770 и слѣд.

[6]) Св. зак., т. II, ст. 1323, § I, п. 25.

а) Приводъ иностранцевъ на подданство Россіи, по разрѣшеніямъ губернаторовъ, и наблюденіе за водвореніемъ лицъ, перечисляющихся изъ губерній царства Польскаго въ другія части имперіи [1]).

б) Составленіе различныхъ статистическихъ вѣдомостей, а также вѣдомостей о посѣвахъ и урожаяхъ хлѣба и травъ и торговыхъ цѣнахъ на жизненные припасы [2]).

в) Выдача, по разнымъ поводамъ, свидѣтельствъ лицамъ, въ нихъ нуждающимся, а именно: 1) вдовамъ и сиротамъ не-дворянскаго происхожденія, ищущимъ покровительства опекунскаго совѣта; 2) домашнимъ наставникамъ и учителямъ въ успѣшномъ исполненіи ими своихъ обязанностей (гдѣ нѣтъ дворянскихъ предводителей); 3) семействамъ лицъ, по военно-сухопутному, горному и путейскому вѣдомствамъ, а также кабинета Е. В. для доказательства правъ на полученіе пенсій и пособій изъ эмеритальныхъ кассъ и вспомогательныхъ капиталовъ этихъ вѣдомствъ [3]).

г) Веденіе метрическихъ книгъ о рожденіи, бракѣ и смерти раскольниковъ [4]).

б) Обязанности по дѣламъ казеннаго управленія и военнаго вѣдомства.

§ 171. Дѣятельность полиціи по дѣламъ этого рода представляетъ слѣдующіе виды: а) форму содѣйствія разнымъ вѣдомствамъ казеннаго управленія въ исполненіи ихъ обязанностей; б) самостоятельный надзоръ за исполненіемъ правилъ уставовъ казеннаго управленія; в) исполненіе порученій по отдѣльнымъ предметамъ казеннаго управленія.

а) Исполнительныя дѣйствія полиціи по дѣламъ казеннаго управленія выражаются, во-первыхъ, въ понудительныхъ мѣрахъ ко „взысканію недоимокъ и всякихъ вообще казенныхъ и общественныхъ сборовъ, начетовъ и платежей, по предписаніямъ высшихъ и сообщеніямъ равныхъ мѣстъ“. Относительно земскихъ сборовъ, въ губерніяхъ, гдѣ введены земскія установленія, на полицію возлагается какъ разсылка окладныхъ листовъ по этимъ сборамъ, такъ и взысканіе недоимокъ. Къ исполнительнымъ же дѣйствіямъ относятся: 1) вызовы къ торгамъ на подряды и поставки, а равно и на покупку и продажу имуществъ казенныхъ, общественныхъ и описныхъ; 2) производство самыхъ торговъ по нѣкоторымъ предметамъ, когда эти

---

[1]) Тамъ же, п.п. 4 и 9.
[2]) Тамъ же, п.п. 27 и 28.
[3]) Тамъ же, п.п. 33—35.
[4]) Тамъ же, п. 39.

торги производятся въ уѣздахъ. Сюда относятся: а) производство предварительныхъ торговъ на исправленіе земскихъ повинностей въ мѣстностяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія; б) торги на продажу казенныхъ лѣсныхъ матеріаловъ и на разныя лѣсныя работы, въ случаяхъ, опредѣляемыхъ министромъ государственныхъ имуществъ; в) торги на отдаваемое въ оброкъ или отчуждаемое казенное имущество [1].

б) Наблюденіе полиціи, съ правомъ принятія мѣръ пресѣченія, касается: 1) обращенія монеты: она „отвращаетъ и пресѣкаетъ" всякія злоупотребленія къ уменьшенію вѣса монеты и ея достоинства [2]; 2) предупрежденія и пресѣченія контрабанды; 3) надзора за исполненіемъ правилъ устава о питейномъ сборѣ, причемъ полиція дѣйствуетъ какъ на основаніи питейнаго устава, такъ и особой инструкціи полиціямъ, утвержденной министромъ финансовъ 12 сентября 1867 года. Обязанности полиціи въ этомъ отношеніи раздѣляются на общія и особыя. Къ первымъ относится непосредственное наблюденіе за исполненіемъ такихъ правилъ устава, нарушеніе которыхъ не влечетъ за собою прямого ущерба казнѣ, но которыя установлены „для охраненія правъ частныхъ лицъ, общественной и частной безопасности, нравственности, благочинія и народнаго здравія" [3]. Съ правомъ наблюденія, по нѣкоторымъ дѣламъ, уѣзднымъ и городскимъ полицейскимъ управленіямъ предоставляется и извѣстная доля судебно-полицейской власти. Именно, судебно-полицейскимъ порядкомъ производятся и рѣшаются дѣла о противозаконной внѣ заводовъ выдѣлкѣ питей, неправильной торговлѣ ими, ихъ провозѣ, или несоблюденіи полицейскихъ правилъ въ мѣстахъ приготовленія и продажи питей, если всѣ эти нарушенія влекутъ за собою только денежныя взысканія. Обязанности надзора возлагаются на полицію также по предметамъ производства табачной промышленности и въ дѣлахъ объ акцизѣ со свеклосахарнаго песку [4].

в) Полиція содѣйствуетъ отдѣльнымъ казеннымъ управленіямъ въ исполненіи ихъ обязанностей. Таковы обязанности полиціи по

---

[1]) Тамъ же, § II, п.п. 1, 2, 5, 11, 13, 14.

[2]) Тамъ же, п. 3. Уст. монетный, ст. 170, 209, 211 и друг.

[3]) Таковы, напримѣръ, обязанности полиціи по наблюденію, чтобы питейныя заведенія (въ тѣсномъ смыслѣ) содержались не иначе, какъ въ первомъ этажѣ, чтобы торговля въ нихъ и храненіе напитковъ производились въ одной комнатѣ, въ которой не должно быть ни перегородокъ, ни закрытыхъ помѣщеній, чтобы выходъ былъ только на улицу, чтобы эти заведенія не открывались ближе 40 саженъ отъ христіанскихъ храмовъ, чтобы продажа крѣпкихъ напитковъ производилась въ узаконенные часы и т. п.

[4]) Св. зак., т. II, ст. 1323, § II, п. 9. Уставы: о пит. сборѣ, ст. 468, 507—510; о таб. сборѣ, изд. 1882 г., ст. 222 и слѣд.; объ акцизѣ съ св.-сах. песку.

содѣйствію лѣсному начальству вѣдомства министерства госуд. имуществъ и по обнаруженію нарушеній лѣсного устава.

§ 172. Обязанности полиціи по дѣламъ военнаго вѣдомства состоятъ, во-первыхъ, въ наблюденіи за исполненіемъ различныхъ правилъ устава о воинской повинности; во-вторыхъ, въ содѣйствіи полкамъ и командамъ при ихъ препровожденіи; въ-третьихъ, въ распоряженіяхъ по разнымъ предметамъ, имѣющимъ связь съ военною администраціею.

а) На полиціи лежитъ общая обязанность наблюдать, чтобы молодые люди, подлежащіе исполненію воинской повинности, не укрывались отъ нея. Обязанность эта возложена на полицію Высоч. утв. мнѣніемъ госуд. сов. 14 мая 1874 года и опредѣлена въ подробностяхъ инструкціею, составленною по соглашенію министерствъ внутреннихъ дѣлъ, военнаго и юстиціи. Инструкція приводитъ ее въ связь съ общими обязанностями полиціи „по предупрежденію и пресѣченію всякихъ законопротивныхъ поступковъ“. Въ силу инструкціи, полиція обязана: 1) обнаруживать и преслѣдовать лицъ, не приписавшихся къ призывному участку до истеченія года, въ коемъ имъ минуло 20 лѣтъ отъ роду; 2) обнаруживать и преслѣдовать лицъ, не явившихся къ вынутію жребія безъ законныхъ на то причинъ; 3) обнаруживать лицъ, имѣющихъ временное свидѣтельство о явкѣ къ исполненію воинской повинности, по истеченіи срока этого свидѣтельства не заявившихъ о себѣ мѣстному воинскому присутствію; 4) требовать, чтобы всѣ лица, перешедшія призывной возрастъ, имѣли установленное свидѣтельство о явкѣ къ исполненію воинской повинности. Порядокъ дѣйствія полиціи въ этомъ отношеніи состоитъ въ слѣдующемъ: 1) она въ правѣ требовать отъ каждаго лица, подозрѣваемаго ею въ уклоненіи отъ воинской повинности, предъявленія узаконенныхъ документовъ объ исполненіи означенной повинности; 2) въ случаѣ непредставленія такихъ документовъ, полиція производитъ дознаніе по общимъ правиламъ объ обнаруженіи преступленій и проступковъ, направляетъ дознаніе въ законномъ порядкѣ и, въ то же время, сообщаетъ о томъ подлежащему воинскому присутствію.

Къ этой же категоріи могутъ быть отнесены обязанности полиціи: 1) по вызову ратниковъ на пополненіе постоянныхъ войскъ и въ ополченныя части; 2) по учету нижнихъ чиновъ, уволенныхъ въ запасъ арміи, на основаніи правилъ 15 іюня 1876 года; 3) по призыву нижнихъ чиновъ, уволенныхъ въ запасъ, на дѣйствительную службу, по комплектованію войскъ лошадьми, на основаніи устава о конской повинности, и т. п.

б) Содѣйствіе полиціи и надзоръ съ ея стороны требуются въ случаяхъ передвиженія и препровожденія полковъ и отдѣльныхъ воинскихъ командъ. Содѣйствіе полиціи военному вѣдомству, въ этомъ отношеніи, состоитъ: 1) въ наблюденіи за выполненіемъ мѣстнымъ населеніемъ натуральныхъ повинностей, причемъ въ мѣстностяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, на полицію возлагается нарядъ подводъ для перевозки воинскихъ тяжестей въ чрезвычайныхъ случаяхъ (напримѣръ, въ случаѣ мобилизаціи войскъ); 2) въ принятіи мѣръ къ снабженію командъ необходимымъ довольствіемъ и въ доставленіи проходящимъ войскамъ справокъ о цѣнахъ на фуражъ и припасы. Съ другой стороны, на полицію возлагается наблюденіе за сохраненіемъ порядка при прохожденіи войскъ и командъ, для чего отъ полицейскихъ управленій командируются чиновники, долженствующіе встрѣчать и препровождать команды по утвержденному маршруту.

в) Отдѣльныя обязанности полиціи по дѣламъ военнаго вѣдомства не могутъ быть приведены въ какую-либо систему, такъ какъ онѣ возлагались на нее особыми распоряженіями, вызванными соображеніями удобства. Сюда относятся, напримѣръ, „выдача селитрянымъ заводчикамъ, желающимъ участвовать въ торгахъ на поставку селитры артиллерійскому вѣдомству, свидѣтельствъ о дѣйствительномъ владѣніи ими или о содержаніи въ арендѣ селитряныхъ заводовъ и о размѣрѣ оныхъ“, или „отсылка по принадлежности знаковъ отличія и паспортовъ умершихъ нижнихъ военныхъ чиновъ“, и т. п.

в) Обязанности по дѣламъ судебнаго вѣдомства.

§ 173. Судебная реформа 1864 года, отдѣливъ судебную власть отъ административной, отстранила и полицію отъ прежняго и широкаго ея участія въ дѣлахъ правосудія. Затѣмъ и въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ уставы 1864 г. еще не введены, слѣдственная часть ввѣрена судебнымъ слѣдователямъ, по учрежденію 1860 года. Такимъ образомъ, по общему правилу, участіе полиціи въ дѣлахъ судебнаго вѣдомства ограничивается тѣми предметами, которые вообще могутъ быть возложены на полицію, въ качествѣ вспомогательнаго для судебной власти установленія. Эти обязанности суть: 1) извѣщеніе судебныхъ властей о происшествіяхъ, содержащихъ въ себѣ признаки преступленія, и производство дознаній по этимъ предметамъ; 2) исполненіе отдѣльныхъ порученій судебныхъ мѣстъ и властей; 3) участіе въ исполненіи судебныхъ приговоровъ.

Въ отношеніи происшествій, заключающихъ въ себѣ признаки

преступленія, дѣятельность полиціи по судебнымъ уставамъ 1864 года имѣетъ назначеніе, нѣсколько отличное отъ того, которое во французскомъ Code d'instruction criminelle извѣстно подъ именемъ судебной полиціи—police judiciaire. По опредѣленію французскаго кодекса, органы судебной полиціи разслѣдуютъ преступленія, проступки, собираютъ доказательства этихъ дѣйствій и предаютъ лицъ, ихъ совершившихъ, судамъ, обязаннымъ ихъ наказать [1]).

Но во Франціи судебная полиція составляетъ довольно цѣльный институтъ, устроенный на началахъ административныхъ, что объясняется тѣмъ, что по исконнымъ началамъ французскаго права часть слѣдственная ввѣрялась административнымъ органамъ и только впослѣдствіи судебная полиція выдѣлилась въ особый институтъ, сохранившій однако административный характеръ [2]). Затѣмъ, каждый изъ органовъ судебной полиціи имѣетъ свою компетенцію, опредѣляемую родомъ и степенью важности проступка или преступленія.

По уставамъ 1864 года, слѣдственная часть приведена въ тѣсную связь съ властью судебною, и роль полиціи имѣетъ вспомогательное значеніе. Но, съ другой стороны, полиція, въ отношеніи этихъ обязанностей, подчинена прокурорскому надзору. Участіе полиціи въ дѣлахъ судебно-уголовныхъ различается: а) въ отношеніи дѣлъ, подсудныхъ мировымъ судьямъ, и б) въ отношеніи дѣлъ, подсудныхъ общимъ установленіямъ.

Въ кругу дѣлъ, подсудныхъ мировымъ судьямъ, обязанности полиціи различны, поскольку она, во-первыхъ, является установленіемъ, содѣйствующимъ частнымъ лицамъ въ охраненіи ихъ правъ, и, во-вторыхъ, поскольку на нее возложено охраненіе общихъ законовъ и интересовъ государства. На основаніи ст. 48 уст. уг. суд. лица, потерпѣвшія отъ преступнаго дѣйствія, могутъ обращаться въ мѣстную полицію, которая обязана произвести разысканіе и о послѣдствіяхъ его представить мировому судьѣ. Но въ дальнѣйшемъ производствѣ дѣла обвинителемъ признается не полиція, а лицо, потерпѣвшее и обнаружившее преступленіе [3]). По дѣламъ, подлежащимъ преслѣдованію безъ жалобъ частныхъ лицъ, полиція, на основаніи ст. 49 уст. уг. суд., причисляется къ административнымъ вѣдомствамъ, обя-

---

[1]) Code d'instr. cr., ст. 8. „La police judiciaire recherche les crimes, les délits et les contraventions, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir“.

[2]) Органами судебной полиціи являются: 1) полевые и лѣсные стражи; 2) полицейскіе коммиссары; 3) мэры и ихъ помощники; 4) прокуроры и ихъ товарищи; 5) мировые судьи; 6) офицеры жандармеріи; 7) главные полицейскіе коммиссары; 8) слѣдственные судьи (juges d'instruction).

[3]) Рѣш. уг. касс. деп. 1867 г., № 50, Кобарова.

заннымъ сообщать мировымъ судьямъ о проступкахъ, обнаруженныхъ въ кругѣ ихъ дѣйствія. Возбуждая и поддерживая на судѣ обвиненіе этого рода, полиція можетъ дѣйствовать въ двоякой роли. Именно: а) она можетъ дѣйствовать какъ самостоятельное правительственное учрежденіе, возбуждая преслѣдованіе за проступки, нарушающіе общественный порядокъ и благочиніе [1]); или б) она является представительницею другихъ правительственныхъ установленій, преслѣдуя нарушенія отдѣльныхъ уставовъ благоустройства и благочинія, напримѣръ, строительнаго, врачебнаго и т. п. Вмѣстѣ съ возбужденіемъ преслѣдованія противъ лицъ, совершившихъ проступокъ, полиція пользуется правомъ привода ихъ къ судьѣ въ слѣдующихъ двухъ случаяхъ: 1) когда обвиняемый застигнутъ при совершеніи проступка, но полиціи неизвѣстенъ и не представитъ свѣдѣній о своей личности; 2) когда обвиняемымъ совершенъ проступокъ, наказуемый тюремнымъ заключеніемъ или болѣе строгою мѣрою, и есть основаніе опасаться, что онъ скроется и уничтожитъ слѣды преступленія [2]).

По дѣламъ, возбуждаемымъ полицейскими властями по ст. 49, они (равно какъ и другія административныя вѣдомства, по сообщеніямъ которыхъ могутъ быть начаты дѣла у мировыхъ судей) пользуются правомъ посылать вмѣсто себя повѣренныхъ [3]). Повѣреннымъ можетъ быть всякое лицо, имѣющее право на хожденіе по дѣламъ въ мировыхъ судебныхъ установленіяхъ.

Независимо отъ самостоятельной дѣятельности полиціи по возбужденію преслѣдованія за проступки, на ея чиновъ мировыми судьями могутъ быть возлагаемы отдѣльныя порученія. Поводы къ такимъ порученіямъ суть слѣдующіе: 1) по проступкамъ, лично усмотрѣннымъ мировымъ судьей, онъ можетъ поручить полиціи производство предварительнаго разысканія [4]); 2) при неимѣніи въ виду обвиняемаго или при недостаткѣ свѣдѣній по дѣлу, возбужденному жалобою частнаго лица, но которое подлежитъ преслѣдованію независимо отъ жалобъ частныхъ лицъ, мировой судья можетъ поручить мѣстной полиціи собрать необходимыя свѣдѣнія [5]); 3) въ случаѣ неполноты свѣдѣній, относящихся къ дѣлу, мировой судья можетъ поручить полиціи собрать ихъ. Спеціально, по этимъ случаямъ, указывается производство осмотровъ, освидѣтельствованій и обысковъ [6]).

Полиція, въ отношеніи обязанностей, возлагаемыхъ на нее по

---

[1]) Напримѣръ, по ст. 37—51 уст. о нак., нал. мир. суд.
[2]) Уст. уг. суд., ст. 51.
[3]) Тамъ же, ст. 64.
[4]) Тамъ же, ст. 52.
[5]) Тамъ же, ст. 47.
[6]) Тамъ же, ст. 74 и 105.

производству дѣлъ у мировыхъ судей, подлежитъ наблюденію со стороны послѣднихъ. Мировымъ судьямъ, по словамъ закона [1]), „предоставляется дѣлать полицейскимъ чинамъ предостереженія, а о важныхъ съ ихъ стороны упущеніяхъ сообщать прокурору или его товарищу".

Это общее начало ограничено въ своемъ примѣненіи слѣдующими правилами, установленными рѣшеніями общаго собранія 1-го и касс. департаментовъ сената: 1) Мировыя учрежденія не въ правѣ возлагать какихъ-либо порученій на исправниковъ, хотя послѣдніе имѣютъ право принять ихъ, когда признаютъ это полезнымъ и возможнымъ. Въ этомъ случаѣ, при упущеніяхъ съ ихъ стороны, мировые судьи не въ правѣ дѣлать имъ предостережній, но обязаны сообщать о томъ прокурорскому надзору [2]). 2) Предостереженія прочимъ чинамъ полиціи должны быть объявляемы преимущественно тогда, когда упущенія этихъ чиновъ замѣчаются по многимъ дѣламъ и обнаруживаютъ не случайныя ошибки. 3) Предостереженія объявляются отдѣльнымъ полицейскимъ чинамъ, но не полиціи въ полномъ ея составѣ.

§ 174. Участіе полиціи въ дѣлахъ, подсудныхъ окружнымъ судамъ, состоитъ ближайшимъ образомъ въ сообщеніи судебному слѣдователю и прокурорскому надзору о всякомъ происшествіи, заключающемъ въ себѣ признаки преступленія или проступка. Такое сообщеніе должно быть сдѣлано немедленно и никакъ не позже сутокъ по полученіи полиціею свѣдѣній о происшествіи [3]).

Изъ этого слѣдуетъ, что обязанности по раскрытію преступленій и проступковъ, подсудныхъ окружнымъ судамъ, возлагаются на судебныхъ слѣдователей, какъ это и вытекаетъ изъ буквальнаго смысла ст. 249 уст. уг. суд. Она установляетъ слѣдующее соотношеніе между чинами, участвующими въ предварительномъ слѣдствіи. Производство его возлагается на судебныхъ слѣдователей, при содѣйствіи полиціи и при наблюденіи прокуроровъ и ихъ товарищей.

Содѣйствіе полиціи, сверхъ обязанностей по сообщенію слѣдователю и прокурорскому надзору о происшествіяхъ, заключающихъ въ себѣ признаки преступленія, состоитъ:

1. Въ принятіи, до прибытія судебнаго слѣдователя, мѣръ, необходимыхъ для предупрежденія сокрытія слѣдовъ преступленія и пресѣченія подозрѣваемому возможности уклониться отъ слѣдствія. Послѣднія мѣры принимаются полиціею въ случаяхъ, прямо указан-

---

[1]) Тамъ же, ст. 53.
[2]) Рѣш. общ. собр. 1872 г., №№ 18 и 20.
[3]) Уст. уг. суд., ст. 250.

ныхъ въ законѣ, т.-е.: а) когда подозрѣваемый застигнутъ при совершеніи преступленія или тотчасъ по его совершеніи или когда потерпѣвшіе и очевидцы прямо на него укажутъ; б) когда на подозрѣваемомъ или въ его жилищѣ будутъ найдены явные слѣды преступленія или когда вещественныя доказательства преступленія принадлежатъ подозрѣваемому или же оказались при немъ; в) когда подозрѣваемый пытался бѣжать или пойманъ послѣ побѣга, и г) когда онъ не имѣетъ постояннаго жительства или осѣдлости [1]).

2. На полицію возлагается производство дознаній въ двухъ случаяхъ:

а) Во-первыхъ, она производитъ дознаніе въ томъ случаѣ, если признаки преступленія сомнительны или полиція извѣстится о немъ по слуху или изъ источника недостовѣрнаго. Въ этомъ случаѣ, прежде сообщенія о происшествіи судебной власти, полиція, чрезъ дознаніе, обязана удостовѣриться, дѣйствительно ли это происшествіе случилось и содержатся ли въ немъ признаки преступленія [2]).

б) Во-вторыхъ, полиція приступаетъ къ производству дознанія въ томъ случаѣ, если на мѣстѣ нѣтъ ни слѣдователя, ни прокурора или его товарища. Дознаніе въ этомъ случаѣ имѣетъ цѣлью добыть, по горячимъ слѣдамъ, свѣдѣнія, необходимыя для производства дальнѣйшаго слѣдствія. Дѣятельность полиціи, при производствѣ такихъ дознаній, ограничивается розысками, словесными разспросами и негласнымъ наблюденіемъ, но безъ права производить обыски и выемки въ домахъ [3]).

в) Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, а именно, когда „полиціей застигнуто совершающееся или только что совершившееся преступное дѣяніе“, а также, когда до прибытія судебнаго слѣдователя слѣды преступленія могли бы изгладиться, полиціи предоставляется производить и слѣдственныя дѣйствія. Сюда относятся осмотры, освидѣтельствованіе, обыски и выемки. Но формальные допросы обвиняемымъ и свидѣтелямъ полиція дѣлаетъ только въ случаѣ тяжкой болѣзни кого-либо изъ этихъ лицъ, внушающей опасеніе, что оно умретъ до прибытія слѣдователя [4]). Во всѣхъ этихъ дѣйствіяхъ, а равно и въ принятіи мѣръ для пресѣченія обвиняемому возможности уклониться отъ слѣдствія, полиція замѣняетъ слѣдователя, а потому должна руководствоваться всѣми правилами, установленными на означенные предметы для слѣдователей.

г) Полиція прекращаетъ свои дѣйствія по прибытіи судебнаго

[1]) Тамъ же, ст. 257.
[2]) Тамъ же, ст. 253.
[3]) Тамъ же, ст. 254.
[4]) Тамъ же, ст. 258.

слѣдователя и передаетъ ему все имѣющееся у нея производство дѣла. Но судебный слѣдователь можетъ поручать полиціи дополненіе произведенныхъ ею дознаній, а также производство новыхъ дознаній и собраніе справокъ [1]).

3. Сверхъ производства дознаній, полиція обязывается исполнять отдѣльныя требованія судебной власти: а) по врученію повѣстокъ лицамъ, призываемымъ къ слѣдствію [2]); б) по приводу обвиняемаго къ слѣдствію, въ случаяхъ, указанныхъ въ законѣ [3]); в) по производству обысковъ и выемокъ въ домахъ [4]); г) по установленію надъ обвиняемымъ полицейскаго надзора, какъ одного изъ способовъ пресѣченія обвиняемымъ возможности уклониться отъ слѣдствія [5]), а также для его содержанія подъ домашнимъ арестомъ [6]), и друг.

§ 175. Призванная къ содѣйствію судебной власти по производству предварительнаго слѣдствія, полиція вмѣстѣ съ тѣмъ подчинена, въ этомъ отношеніи, лицамъ прокурорскаго надзора. Это правило категорически выражено, относительно производства дознаній, въ ст. 279 уст. уг. суд.

„По производству дознаній о преступныхъ дѣяніяхъ", говоритъ она, „полицейскіе чины состоятъ въ непосредственной зависимости отъ прокуроровъ и ихъ товарищей".

Выраженіе „непосредственная зависимость" показываетъ, что по дѣламъ этого рода полицейскіе чины поставлены въ зависимость не отъ своего ближайшаго начальства. Исходя изъ этого начала, общее собраніе сената опредѣлило, что разъясненіе порядка исполненія порученій, возлагаемыхъ на полицейскихъ чиновъ, принадлежитъ лицамъ прокурорскаго надзора, а не служебному начальству полиціи. На послѣднемъ лежитъ только наблюденіе за точнымъ исполненіемъ полицейскими чинами возлагаемыхъ на нихъ обязанностей. Ближайшимъ образомъ право разъяснять полиціи порядокъ производства дознаній и давать ей циркуляры по этому предмету принадлежитъ прокурорамъ судебныхъ палатъ [7]).

Въ силу общаго подчиненія полицейскихъ чиновъ по производству дознаній прокурорамъ и ихъ товарищамъ, послѣдніе могутъ поручать полиціи производство таковыхъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда

---

[1]) Тамъ же, ст. 260, 269, 271.
[2]) Тамъ же, ст. 377 и слѣд.
[3]) Тамъ же, ст. 389 и слѣд.
[4]) Тамъ же, ст. 365.
[5]) Тамъ же, ст. 416, п. 2.
[6]) Тамъ же, ib. п. 5.
[7]) Рѣш. общ. собр. 1871 г., № 143. Ср. уст. уг. суд., ст. 484.

поводы къ начатію слѣдствія сомнительны. [1]). Въ силу обязанности полиціи оказывать дѣятельное пособіе судебнымъ слѣдователямъ и прокурорскому надзору, она отвѣчаетъ за медленность, превышеніе или бездѣйствіе власти. Полицейскіе чины, виновные въ упущеніяхъ и безпорядкахъ по слѣдственной части, привлекаются къ отвѣтственности прокуроромъ, подъ наблюденіемъ котораго производится слѣдствіе. Поэтому и частныя жалобы на дѣйствія полиціи приносятся прокурору. Послѣдній, смотря по важности упущенія, или только предостерегаетъ неисправныхъ лицъ, или предлагаетъ ихъ дѣйствія на разсмотрѣніе суда [2]).

§ 176. Содѣйствіе полиціи судебному вѣдомству имѣетъ мѣсто, главнымъ образомъ, по дѣламъ уголовнымъ. Въ отношеніи дѣлъ гражданскихъ, обязанности ея ограничиваются исполненіемъ нѣкоторыхъ порученій, возлагаемыхъ на нее мировыми и общими судебными установленіями.

а) Мировыя установленія имѣютъ право поручать полиціи доставленіе повѣстокъ о вызовѣ на судъ тяжущихся, свидѣтелей и другихъ лицъ. Это право предоставляется мировымъ судьямъ и съѣздамъ въ видѣ права факультативнаго. Именно, ст. 62 уст. гр. суд. гласитъ, что „повѣстки доставляются вызываемымъ лицамъ чрезъ разсыльнаго, состоящаго при мировомъ судьѣ (съѣздѣ), или чрезъ полицію, или же чрезъ мѣстное волостное или сельское начальство“. Отсюда, и согласно разъясненію общ. собр. 1-го и касс. деп. сената, слѣдуетъ, что избраніе одного изъ этихъ способовъ предоставляется судьямъ и съѣздамъ. Но подъ именемъ полиціи, въ данномъ случаѣ, разумѣются полицейскіе чины, за исключеніемъ исправниковъ и полиціймейстеровъ, какъ начальниковъ мѣстной полиціи. Они не могутъ находиться въ распоряженіи мировыхъ судей и исполнять ихъ порученія по производящимся у нихъ дѣламъ [3]). На томъ же началѣ основаны и правила о приведеніи въ дѣйствіе рѣшеній мировыхъ судей. По ст. 158 уст. гр. суд., „рѣшенія мирового судьи приводятся въ исполненіе или мѣстными полицейскими чинами, или волостными и сельскими начальствами, или же судебными приставами, состоящими при мировомъ съѣздѣ“.

Если исполненіе рѣшенія возлагается на мѣстныхъ полицейскихъ чиновъ, то они, въ этомъ отношеніи, подчиняются мѣстному мировому судьѣ. Поэтому „всѣ споры, возникающіе по исполненію рѣшеній, а

---

[1]) Уст. уг. суд., ст. 312.

[2]) Тамъ же, ст. 483, 485 и 493.

[3]) Рѣш. общ. собр. 1-го и касс. деп. 1872 г., № 13; рѣш. общ. собр. касс. деп. 1872 г., № 20.

равно жалобы на медленность исполненія подлежатъ рѣшенію того мирового судьи, въ участкѣ коего исполненіе производится“ [1]). Но правила относительно исполненія рѣшеній мировыхъ съѣздовъ и общихъ судебныхъ установленій почти тождественны, а потому должны быть разсмотрѣны вмѣстѣ.

б) По общему правилу [2]), для исполненія рѣшеній всѣхъ судебныхъ установленій, при мировыхъ съѣздахъ и при общихъ судахъ состоятъ судебные приставы. Но, во-первыхъ, назначеніе судебныхъ приставовъ при мировыхъ съѣздахъ не обязательно, а число ихъ при окружныхъ судахъ и судебныхъ палатахъ можетъ оказаться недостаточнымъ. Въ виду этого, по ст. 63 и 310 учр. суд. уст., въ случаѣ недостатка судебныхъ приставовъ, ихъ обязанности по исполненію рѣшеній могутъ быть возлагаемы на чиновъ полиціи, которые за исполненіе ихъ получаютъ вознагражденіе, установленное для приставовъ. Порядокъ возложенія этихъ обязанностей на полицію указанъ въ ст. 310, относящейся до общихъ судебныхъ мѣстъ. Здѣсь сказано, что предсѣдатель обращается съ требованіемъ о командированіи этихъ чиновъ къ мѣстному полицейскому начальству. Обязательно ли это правило для мировыхъ установленій? По разъясненію общ. собр. касс. деп. — обязательно. „Хотя“, говорится въ рѣшеніи, „ст. 310 помѣщена въ учрежденіи общихъ судебныхъ мѣстъ, но не усматривается уважительныхъ причинъ, по которымъ и мировыя судебныя установленія не были бы обязаны руководствоваться предписаннымъ въ этой статьѣ порядкомъ. Такимъ образомъ, для назначенія чиновъ полиціи къ исполненію должности судебныхъ приставовъ при мировыхъ съѣздахъ нужно сношеніе предсѣдателей мировыхъ съѣздовъ съ полицейскимъ управленіемъ“ [3]).

§ 177. Судебные уставы военный и военно-морской возлагаютъ на чиновъ полиціи обязанности, сходныя съ вышеуказанными, съ тѣми, конечно, измѣненіями, какія требовались началами особой подсудности лицъ военнаго и военно-морского вѣдомствъ.

Обязанности полиціи относительно судебныхъ дѣлъ какъ по военному, такъ и морскому вѣдомствамъ установлены на одинаковыхъ основаніяхъ.

1. Полиція, на-ряду съ административными и судебными властями гражданскаго вѣдомства, можетъ участвовать въ возбужденіи уголовныхъ дѣлъ, разбираемыхъ въ полковыхъ и военно-окружныхъ судахъ или въ экипажныхъ и военно-морскихъ.

---

1) Уст. гр. суд., ст. 158 и 160.

2) Учр. суд. уст., ст. 60, 297 и слѣд.

3) Рѣш. общ. собр. касс. деп. 1872 г., № 20.

2. При сообщеніи военному начальству о преступномъ дѣйствіи нижняго чина, полиція можетъ приводить послѣдняго, если: 1) на него падаетъ подозрѣніе въ побѣгѣ; 2) если есть поводъ опасаться, что онъ скроется или уничтожитъ слѣды преступленія, и 3) когда онъ застигнутъ при совершеніи или тотчасъ по совершеніи преступленія.

3. Начальникамъ полиціи (исправнику или полиціймейстеру), въ тѣхъ случаяхъ, когда сообщенія полицейскихъ чиновъ оставлены военнымъ начальникомъ безъ вниманія, принадлежитъ право обращаться къ высшимъ, въ порядкѣ подчиненности, военнымъ начальникамъ.

4. О всякомъ происшествіи, содержащемъ въ себѣ признаки преступленія или проступка, совершеннаго военно-служащимъ, полиція сообщаетъ военному начальству не позже сутокъ по полученіи свѣдѣнія о происшествіи. Вмѣстѣ съ тѣмъ, полиція производитъ дознаніе о преступленіяхъ, совершенныхъ военно-служащими на мѣстахъ, находящихся въ ея вѣдѣніи, и если эти проступки не заключаютъ въ себѣ нарушенія военной дисциплины.

5. Военными начальниками и военными слѣдователями возлагаются или могутъ быть возлагаемы на полицію порученія по вызову свидѣтелей повѣстками, по допросу свидѣтелей въ извѣстныхъ случаяхъ, по охраненію мѣста, въ коемъ производится обыскъ, и принятію мѣръ къ сохраненію слѣдовъ преступленія. На полицію же возлагаются нѣкоторыя дѣйствія по исполненію приговоровъ военныхъ судовъ, напр., отправка осужденныхъ въ мѣста заключенія гражданскаго вѣдомства и взятіе ихъ подъ надзоръ.

6. Отвѣтственность полиціи за неисполненіе ею указанныхъ обязанностей опредѣляется по началамъ общихъ судебныхъ уставовъ. Военные начальники и военные слѣдователи сообщаютъ объ упущеніяхъ полиціи мѣстному прокурору гражданскаго вѣдомства или его товарищу.

§ 178. Сверхъ обязанностей, поставляющихъ полицію въ прямое отношеніе къ судебному вѣдомству, § III ст. 1323 исчисляетъ нѣкоторые предметы, возлагаемые на полицію въ видѣ самостоятельныхъ обязанностей, въ особенности въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ не введены новыя судебныя учрежденія. Сюда относятся: производство взысканій по безспорнымъ обязательствамъ [1]); свидѣтельство торговыхъ довѣренностей въ городахъ, въ коихъ введено новое городовое положеніе, но нѣтъ ни нотаріальныхъ конторъ, ни мировыхъ судей, ни уѣздныхъ судовъ [2]); свидѣтельство неторговыхъ довѣренностей и исполненіе

[1]) Св. зак., т. II, ст. 1323, § III, п. 10, по прод. 1879 г.

[2]) Тамъ же, п. 19, по прод. 1879 г.

обязанностей установленій крѣпостныхъ дѣлъ въ мѣстностяхъ, гдѣ, по закрытіи этихъ установленій, еще нѣтъ нотаріусовъ и маклеровъ [1]); къ общимъ обязанностямъ полиціи относятся: завѣдываніе этапными и другими тюремными помѣщеніями, продовольствіе и пересылка арестантовъ, освидѣтельствованіе бродягъ въ годности ихъ къ работамъ въ исправительныхъ арестантскихъ заведеніяхъ и др. [2]).

Въ губерніяхъ, въ коихъ не введены въ дѣйствіе судебные уставы, даже въ объемѣ мировыхъ учрежденій, полиціи подлежитъ разсмотрѣніе маловажныхъ проступковъ, за которые въ уст. о наказ., нал. мир. суд., опредѣлено денежное взысканіе не свыше 15 р., и когда въ совершеніи ихъ будутъ виновны лица, не принадлежащія къ привилегированнымъ состояніямъ и городскимъ обывателямъ [3]).

г) Пространство дѣйствія и степень власти полиціи.

§ 179. Пространство дѣйствія полиціи опредѣляется границами округа, для котораго установлено каждое полицейское управленіе. Полиція уѣздная дѣйствуетъ въ предѣлахъ своего уѣзда, городская (гдѣ она имѣется)—въ границахъ городской черты. На основаніи ст. 1289 т. II полицейское управленіе можетъ представлять начальнику губерніи о порученіи въ завѣдываніе городскому приставу пригородныхъ слободъ и ближайшихъ къ городу селеній. Утвержденіе этихъ представленій предоставлено непосредственно губернатору.

Но дѣйствіе этого общаго правила ограничивается нѣкоторыми исключеніями. Во-первыхъ, не всѣ мѣстности въ городѣ и уѣздѣ подчинены власти общей полиціи; во-вторыхъ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ уѣздная и городская полиція могутъ дѣйствовать за предѣлами своего района.

1. Въ районѣ дѣйствій жандармскихъ управленій желѣзныхъ дорогъ [4]) чины этихъ управленій замѣняютъ общую полицію, а потому имъ предоставляются права и обязанности послѣдней какъ въ отношеніи предупрежденія и пресѣченія нарушенія благочинія, такъ и по изслѣдованію преступленій и проступковъ. Въ послѣднемъ отношеніи они подчиняются лицамъ прокурорскаго надзора, который,

---

[1]) Тамъ же, п. 18, по изд. 1876 г.

[2]) Тамъ же, п.п. 15 и 16.

[3]) Тамъ же, ст. 1328 и примѣч. 1, по изд. 1876 г.

[4]) Районъ дѣйствій жандармскихъ управленій опредѣляется по соглашенію министровъ внутр. дѣлъ, юстиціи и путей сообщенія.

въ случаѣ неисполненія ими своихъ обязанностей, сообщаетъ о томъ ихъ непосредственному начальству, а въ случаѣ важныхъ безпорядковъ и злоупотребленій, входитъ въ сношеніе съ начальствомъ о преданіи ихъ суду.

Но районъ дѣйствій названныхъ жандармскихъ управленій не изъятъ и отъ дѣйствій общей полиціи, въ тѣхъ случаяхъ, когда она обнаружитъ въ этомъ районѣ преступленіе въ отсутствіе чиновъ желѣзнодорожной полиціи. Ей предоставляется въ этомъ случаѣ право производить дознанія и нетерпящія отлагательства слѣдственныя дѣйствія [1]).

2. Полицейскіе чины могутъ дѣйствовать внѣ предѣловъ своего уѣзда (или города) въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) въ случаѣ наводненія или лѣсного пожара, полицейскія власти могутъ продолжать принятыя ими мѣры и въ сосѣднемъ уѣздѣ, до прибытія мѣстнаго полицейскаго управленія и станового пристава; 2) тѣмъ же правиломъ полиція руководствуется при поимкѣ воровъ, разбойниковъ и другихъ важныхъ преступниковъ и бѣглыхъ [2]).

§ 180. Вопросъ о степени власти полицейскихъ управленій и чиновъ полиціи на основаніи дѣйствующихъ узаконеній принадлежитъ къ числу наиболѣе трудныхъ и запутанныхъ. Причина этого заключается въ отсутствіи обстоятельно обработаннаго наказа полиціи и полицейскимъ чинамъ. То, что помѣщено въ т. II Св. зак. подъ названіемъ „наказъ чинамъ и служителямъ уѣздной полиціи", содержитъ въ себѣ перечисленіе обязанностей чиновъ полиціи вообще и отдѣльныхъ чиновъ въ особенности, являясь повтореніемъ того, что содержится въ другихъ уставахъ и положеніяхъ. Но въ немъ не содержится точнаго и систематическаго опредѣленія степени власти, предоставляемой чинамъ полиціи для приведенія въ дѣйствіе предписаній закона, распоряженій правительства и собственныхъ мѣръ полиціи. Наибольшую опредѣленность представляютъ въ этомъ отношеніи постановленія о производствѣ дознаній и слѣдственныхъ дѣйствій по общимъ преступленіямъ, содержащіяся въ судебныхъ уставахъ 1864 г. Изъ этого не слѣдуетъ, чтобы наказъ полиціи и другіе уставы, касающіеся ея дѣятельности, не содержали никакихъ постановленій по означенному предмету. Но они разсѣяны по разнымъ частямъ Свода законовъ и въ разныхъ мѣстахъ учрежденія и наказа полиціи, не представляя ничего систематиче-

---

[1]) Св. зак., т. II, изд. 1876 г., ст. 1330 и особыя правила для чиновъ желѣзнодорожной полиціи.

[2]) Тамъ же, ст. 1329.

скаго. Во-вторыхъ, они часто перемѣшаны съ мѣрами, которыя полиція должна принимать для предотвращенія разныхъ бѣдствій или безпорядковъ, независимо отъ средствъ принужденія или взысканія съ кого-либо. Въ-третьихъ, значительное число статей наказа, опредѣляя порядокъ дѣйствія полиціи, ограничивается такими выраженіями, какъ: „полиція наблюдаетъ, чтобы" и т. д., или „полиція принимаетъ мѣры и поступаетъ по законамъ", или „прекращаетъ безпорядокъ", или „понуждаетъ" и т. п.

Такимъ образомъ, формы полицейской дѣятельности въ ея отношеніи къ дѣйствіямъ прочихъ властей и къ правамъ частныхъ лицъ остаются неопредѣленными.

Причину этого должно видѣть, во-первыхъ, въ томъ, что законоположенія о нашей полиціи составлялись въ то время, когда вопросъ о границахъ административной власти вообще и полицейской въ особенности почти не возникалъ. Во-вторыхъ, при разнообразіи обязанностей, возлагаемыхъ на полицію, мѣра власти, ей предоставляемой, естественно, должна сообразоваться съ свойствомъ дѣлъ каждаго рода. Такъ, охраненіе общественнаго спокойствія предполагаетъ иной способъ дѣйствія, чѣмъ наблюденіе за исправностью дорогъ или за исполненіемъ правилъ врачебнаго устава. Поэтому общій наказъ полиціи содержитъ въ себѣ указаніе на предметы ея дѣятельности, но предполагаетъ, что порядокъ послѣдней и степень власти, предоставленной полиціи, указаны въ разныхъ спеціальныхъ уставахъ. Это не устраняетъ, однако, неясности въ опредѣленіи степени власти полиціи по тѣмъ предметамъ, которые въ особенности относятся къ дѣятельности полицейской, т.-е. къ охраненію спокойствія и порядка, къ предупрежденію и пресѣченію преступленій.

Въ общемъ учрежденіи полиціи имѣются нѣкоторыя статьи происхожденія стариннаго и мало способныя опредѣлить границы полицейской власти.

Такъ, ст. 1328 гласитъ, что „никто изъ чиновъ, принадлежащихъ полиціи, самъ собою не можетъ наложить уголовнаго наказанія: сіе предоставляется суду по законамъ". Статья эта имѣетъ отрицательное значеніе. Она показываетъ, что законъ не предоставляетъ полиціи права судебно-уголовной власти. Практически этотъ принципъ ведетъ къ тому послѣдствію, что полиція обязана передавать на разсмотрѣніе судебной власти всѣ дѣла, подвѣдомственныя общимъ или мировымъ судебнымъ установленіямъ, и подлежащія имъ на основаніи судебныхъ уставовъ, уложенія о наказаніяхъ и устава о наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми судьями. Но независимо отъ уголовныхъ наказаній, коими облагаются преступленія и проступки, имѣются еще мѣры понужденія и взысканія, въ коихъ про-

является доля принудительной власти, предоставляемой полиціи для осуществленія возложенныхъ на нее обязанностей. Эта именно доля и остается безъ надлежащаго опредѣленія, какъ видно, между прочимъ, изъ ст. 1327.

„Полиція", говоритъ эта статья, „въ случаѣ нарушенія благочинія и порядка въ округѣ ея вѣдомства, приводитъ, по мѣрѣ власти, ей предоставленной, предписанное закономъ или постановленіемъ къ точному и непремѣнному исполненію, несмотря ни на какое лицо; оказывающихъ же явное и насильственное сопротивленіе требованіямъ ея беретъ, въ опредѣленныхъ законами случаяхъ, подъ стражу".

Приведенная статья основана на узаконеніяхъ, относящихся ко времени до судебной реформы 1775, 1782, 1837 и 1862 гг. Въ то время выраженіе „по мѣрѣ власти, ей предоставленной", имѣло очень опредѣленный смыслъ, въ виду существованія правъ полицейской расправы, нынѣ значительно ограниченной уставомъ о наказ., нал. мир. суд. Постановленія ст. 1327 ограничивались правиломъ приведенной выше ст. 1328, которая, вмѣстѣ съ тѣмъ, дополняла ея смыслъ. Изъ сопоставленія этихъ двухъ статей вытекало, что полиція пользуется широкимъ правомъ понужденія и расправы, предѣлы которой ограничиваются областью дѣяній, облагаемыхъ уголовными наказаніями, примѣняемыми судомъ. Но перемѣны, послѣдовавшія съ изданіемъ судебныхъ уставовъ 1864 года, ограничивъ право полицейской расправы, оставили безъ положительныхъ опредѣленій власть понужденія, предоставленную полиціи, что и не входило въ задачу составителей этихъ уставовъ. Пересмотра же полицейскихъ учрежденій не послѣдовало. Вслѣдствіе этого власть полиціи остается неопредѣленною по отсутствію общихъ правилъ. Она опредѣляется или закономъ, примѣнительно къ отдѣльнымъ предметамъ ея вѣдомства, или практическими соображеніями, колеблющимися подъ вліяніемъ условій мѣста, времени и личныхъ взглядовъ полицейскихъ властей.

§ 181. Къ числу узаконеній, касающихся отдѣльныхъ мѣръ, предоставленныхъ въ распоряженіе полиціи, относятся „временныя правила употребленія полицейскими и жандармскими чинами въ дѣло оружія", 10 октября 1879 года [1]).

Правила 1879 года являются, въ кодификаціонномъ отношеніи, дополненіемъ къ ст. 1327, на основаніи которой полиціи предоставляется право брать подъ стражу лицъ, оказывающихъ явное

---

[1]) См. прилож. къ ст. 1327 т. II Св. зак., по прод. 1881 г.

и насильственное сопротивленіе ея требованіямъ. Правила 1879 года регулируютъ право, о которомъ ст. 1327 не упоминаетъ.

Порядокъ употребленія оружія, на основаніи названныхъ правилъ, опредѣляется примѣнительно къ двумъ случаямъ: 1) когда употребленіе оружія разрѣшается отдѣльнымъ полицейскимъ чинамъ, дѣйствующимъ не въ составѣ командъ; 2) когда полицейскія и жандармскія команды призываются для возстановленія порядка.

1. Употребленіе оружія отдѣльными чинами полиціи разрѣшается въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) для отраженія вооруженнаго нападенія на чина полиціи или нападенія хотя не вооруженнаго, но совершеннаго при такихъ условіяхъ, когда иное средство защиты невозможно; 2) для задержанія преступника, насильственно тому сопротивляющагося, или когда невозможно будетъ преслѣдовать и настичь преступника убѣгающаго; 3) при преслѣдованіи бѣжавшаго арестанта, когда онъ насильственно сопротивляется его задержанію, или когда невозможно настичь его иными способами; 4) для обороны лицъ, подвергшихся нападенію, угрожающему ихъ жизни, здоровью и неприкосновенности.

Каждый чинъ полиціи, употребившій въ дѣло оружіе, обязанъ донести своему ближайшему начальству объ обстоятельствахъ, при которыхъ онъ прибѣгъ къ этой мѣрѣ, и объ ея послѣдствіяхъ.

2. Употребленіе оружія командами зависитъ отъ усмотрѣнія полицейскаго начальства, распоряжающагося на мѣстѣ безпорядковъ. Ему предоставляется опредѣленіе времени, когда должно начаться дѣйствіе оружіемъ. Предварительно полицейское начальство должно исчерпать всѣ мѣры къ усмиренію безпорядковъ. Затѣмъ, дѣйствіе оружіемъ можетъ начаться только послѣ троекратнаго и громогласнаго предваренія о томъ неповинующихся. Изъ этого правила допускается изъятіе въ тѣхъ случаяхъ, когда сдѣлано нападеніе на команду или когда окажется нужнымъ спасти жизнь лицъ, подвергнувшихся насиліямъ со стороны возмутившихся. Огнестрѣльное оружіе должно быть употребляемо только въ случаяхъ крайней необходимости.

IV. Распредѣленіе власти между отдѣльными установленіями и чинами полиціи.

§ 182. Полицейская власть въ уѣздахъ и городахъ принадлежитъ или коллегіальному установленію — полицейскому управленію, или отдѣльнымъ чинамъ полиціи.

Полицейское управленіе, какъ мы видѣли выше, замѣнило упраз-

дненные въ уѣздахъ земскіе суды. Но оно значительно утратило свой коллегіальный характеръ. Во-первыхъ, законъ ограничиваетъ его компетенцію нѣкоторыми предметами, исчисленными въ ст. 1353 т. II, причемъ ст. 1354 постановляетъ: „Всѣ прочія затѣмъ полицейскія распоряженія предоставляются личной власти чиновниковъ полиціи, въ предѣлахъ, законами указанныхъ". Во-вторыхъ, дѣятельность полицейскаго управленія не во всемъ поставлена въ условія коллегіальнаго дѣлопроизводства.

Разсмотрѣнію общаго присутствія полицейскаго управленія подлежатъ:

1) Распоряженія по обнародованію законовъ, указовъ и манифестовъ.

2) Обсужденіе вопросовъ о законныхъ препятствіяхъ или важныхъ сомнѣніяхъ при исполненіи предписаній и требованій мѣстъ правительственныхъ и судебныхъ, а равно распоряженій исправника (или полицiймейстера).

3) Принятіе чрезвычайныхъ мѣръ для исполненія закона или для возстановленія порядка.

4) Взысканіе съ виновныхъ издержекъ, послѣдовавшихъ при исполненіи чрезвычайныхъ мѣръ.

5) Разсмотрѣніе жалобъ и требованій о противозаконныхъ дѣйствіяхъ чиновъ полиціи, подчиненныхъ управленію.

6) Опредѣленіе и увольненіе сотскихъ и десятскихъ и преданіе суду какъ ихъ, такъ и полицейскихъ урядниковъ.

7) Временное устраненіе отъ должности чиновъ полиціи, совершившихъ уголовное преступленіе (впредь до разрѣшенія губернскаго начальства).

8) Представленіе губернскому начальству о переводѣ становыхъ квартиръ, измѣненіе числа становъ и ихъ границъ.

9) Измѣненіе числа и состава сотенъ и частей городовъ.

10) Распоряженіе о составленіи временныхъ отдѣленій и командированіи въ уѣздъ сельскихъ засѣдателей.

11) Дѣла о метрической записи рожденія, смерти и браковъ раскольниковъ.

12) Распоряженіе объ обращеніи остатковъ отъ штатныхъ суммъ на усиленіе канцелярскихъ средствъ и награды чиновникамъ.

13) Разсмотрѣніе другихъ дѣлъ, которыя исправникъ (или полицiймейстеръ) предложитъ на разсмотрѣніе присутствія.

Постановленіе присутствія, состоявшагося по дѣламъ, указаннымъ въ первыхъ трехъ пунктахъ, а равно по дѣламъ, предложеннымъ на его обсужденіе на основаніи п. 13, необязательно для исправника (полицiймейстера). Онъ можетъ привести въ исполненіе свое мнѣніе,

подъ личною своею отвѣтственностью, донося о томъ губернатору въ семидневный срокъ и представивъ копію съ журнала [1]).

Сверхъ общаго присутствія полицейскаго управленія, для отправленія разныхъ дѣлъ въ уѣздахъ составляется временное отдѣленіе уѣзднаго полицейскаго управленія. Оно состоитъ изъ исправника или его помощника (въ случаѣ исправленія имъ должности исправника) и мѣстнаго станового пристава. Если предстоитъ нужда въ судебно-медицинскомъ изслѣдованіи, то въ составъ отдѣленія входитъ уѣздный врачъ; сверхъ того, въ отдѣленіе, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, приглашаются депутаты другихъ вѣдомствъ. Въ мѣстностяхъ, гдѣ не введены судебные уставы, въ отдѣленіе входятъ товарищъ губернскаго прокурора или уѣздный стряпчій (гдѣ онъ есть).

Временныя отдѣленія составляются или по постановленію полицейскаго управленія, въ случаяхъ, указанныхъ закономъ, или по распоряженію губернскаго начальства. Общій, такъ сказать, поводъ къ составленію временнаго отдѣленія есть случай важныхъ въ уѣздѣ безпорядковъ, открытаго сопротивленія законной власти, появленія многочисленной шайки разбойниковъ, умышленныхъ поджоговъ или убійствъ и грабежей, сопровождаемыхъ особенными обстоятельствами, требующими подробнаго и обширнаго дознанія. Затѣмъ, въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, гдѣ нѣтъ новыхъ судебныхъ установленій, временныя отдѣленія составляются для возвращенія захваченной недвижимой собственности, для ввода во владѣніе, для описи имуществъ лицъ, умершихъ въ уѣздѣ, когда наслѣдниковъ не имѣютъ въ виду или когда ихъ нѣтъ на-лицо. Вслѣдствіе распоряженій губернскаго начальства, временныя отдѣленія составляются для принятія какихъ-либо особенныхъ мѣръ ко взысканію податей и недоимокъ, и вообще когда начальство найдетъ это нужнымъ.

Степень власти временнаго отдѣленія та же, какъ полицейскаго управленія. Прекращая свои дѣйствія, оно передаетъ всѣ свои дѣла и бумаги въ означенное управленіе [2]).

§ 183. Начальство надъ мѣстною полиціею и высшая полицейская власть въ уѣздѣ ввѣрены исправнику (въ городахъ, имѣющихъ особую полицію,—полиціймейстеру). Обязанности его довольно сложны и не во всемъ совпадаютъ съ обязанностями не только прочихъ полицейскихъ чиновъ, но и уѣзднаго полицейскаго управленія.

I. Исправникъ признается „ближайшимъ и непосредственнымъ

---

[1]) Св. зак., т. II, ст. 1359.

[2]) Тамъ же, ст. 1367—1369, 1383.

органомъ“ губернатора, а потому на немъ лежитъ обязанность общаго въ уѣздѣ наблюденія за охраненіемъ общественной безопасности и исполненіемъ всѣми и каждымъ вѣрноподданническаго долга [1]).

II. Обязанности, упоминаемыя въ наказѣ въ видѣ обязанностей уѣзднаго полицейскаго управленія, лежатъ, главнымъ образомъ, на исправникѣ [2]). Мы видѣли, что только нѣкоторыя изъ обязанностей уѣзднаго полицейскаго управленія выполняются въ составѣ общаго присутствія или временнаго ея отдѣленія. Прочія выполняются исправникомъ лично. По п. 5 ст. 1356, уѣздному исправнику предоставляется „непосредственное участіе въ дѣлахъ по всѣмъ предметамъ вѣдомства уѣзднаго полицейскаго управленія, коихъ производство и окончаніе превышаютъ власть станового пристава, и если они, по свойству своему, не подлежатъ исполненію общаго присутствія“. По дѣламъ этого рода, равно какъ по дѣламъ секретнымъ и лично ему порученнымъ отъ начальства, онъ дѣйствуетъ и ведетъ переписку отъ своего имени [3]).

III. Въ качествѣ начальника полиціи, онъ руководитъ дѣйствіями подчиненныхъ ему чиновъ, наблюдаетъ за ихъ правильностью и разрѣшаетъ, по представленію становыхъ приставовъ, дѣла и просьбы, утверждаетъ первоначальныя мѣры, принимаемыя становыми приставами, или предписываетъ имъ принятіе другихъ мѣръ. Въ отдѣльности, обязанности исправника относятся:

1. Къ уѣздному полицейскому управленію. По званію предсѣдательствующаго, исправникъ распредѣляетъ занятія между членами и дѣлопроизводителями, наблюдаетъ за скорымъ и правильнымъ движеніемъ дѣлъ и принимаетъ къ тому всѣ мѣры, указанныя въ законѣ [4]).

2. Къ становымъ приставамъ. Сверхъ общаго наблюденія за ихъ дѣятельностью по дѣламъ, представляемымъ ими въ уѣздное полицейское управленіе, исправникъ долженъ объѣзжать свой уѣздъ по крайней мѣрѣ два раза въ годъ [5]). Назначеніе этихъ обозрѣній двоякое. Во-первыхъ, во время обозрѣнія исправникъ удостовѣряется въ исправномъ исполненіи какъ становыми приставами, такъ и урядниками и служителями полиціи возложенныхъ на нихъ обязанностей. Во-вторыхъ, онъ содѣйствуетъ становымъ приставамъ въ испол-

[1]) Тамъ же, ст. 1355 и 1432.

[2]) Тамъ же, ст. 1432: „Всѣ возлагаемыя симъ наказомъ на уѣздное полицейское управленіе обязанности относятся преимущественно къ попеченію и отвѣтственности уѣзднаго исправника, какъ начальника полиціи въ уѣздѣ“.

[3]) Тамъ же, ст. 1451.

[4]) Тамъ же, ст. 1434—1438.

[5]) Тамъ же, ст. 1433, п. 2.

ненiй ихъ обязанностей, когда средства приставовъ окажутся недостаточными [1]). Въ случаѣ безпорядковъ и совершенной неблагонадежности станового пристава, исправникъ можетъ, съ разрѣшенія губернатора, удалить пристава отъ должности и поручить временное исправленіе ея приставу другого стана [2]).

3. По отношенію къ волостнымъ старшинамъ и прочимъ лицамъ сельскаго управленія, исправнику принадлежитъ строгое наблюденіе за исполненіемъ ими всѣхъ предписаній полицейскаго начальства. Въ видѣ понудительной мѣры къ исправному поступленію податей и другихъ повинностей, а равно и по призыву отпускныхъ нижнихъ чиновъ въ мирное время, исправнику предоставлено налагать взысканія на старшинъ, старостъ и прочихъ должностныхъ лицъ сельскаго управленія въ размѣрѣ, указанномъ ст. 125 общ. полож. о кр., т.-е. подвергать ихъ замѣчаніямъ, выговорамъ, денежнымъ штрафамъ до 5 рублей или аресту до 7 дней.

IV. Сверхъ прямыхъ обязанностей по полицейскому управленію, на исправника возлагаются нѣкоторыя обязанности по предметамъ общаго управленія. Вслѣдствіе этого онъ призывается къ участію:

1. Въ уѣздномъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіи, въ качествѣ члена. На немъ спеціально лежатъ слѣдующія обязанности: а) попеченіе о своевременномъ поступленіи всѣхъ лежащихъ на крестьянахъ податей и платежей; б) взысканіе въ пользу помѣщиковъ оброковъ и дополнительныхъ выкупныхъ платежей, если требованіе помѣщика не оспаривается крестьянами [3]); в) разрѣшеніе заключать въ тюрьму лицъ, удаляемыхъ изъ обществъ за порочное поведеніе, въ случаѣ ихъ покушенія на побѣгъ; г) утвержденіе въ должности полевыхъ сторожей и удаленіе ихъ отъ должности въ случаѣ уличенія ихъ въ ложномъ показаніи.

2. Въ уѣздномъ по воинской повинности присутствіи, въ качествѣ члена. Въ мѣстностяхъ, въ коихъ не введены земскія учрежденія, исправникъ участвуетъ въ особой коммиссіи для составленія предположеній о раздѣленіи уѣзда на призывные участки.

3. Въ уѣздномъ отдѣленіи попечительнаго о тюрьмахъ комитета, въ качествѣ директора ex officio.

4. Въ уѣздномъ распорядительномъ комитетѣ, въ качествѣ предсѣдателя [4]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 1441 и 1443.

[2]) Тамъ же, ст. 1442.

[3]) Въ случаѣ спора, предъявленнаго крестьянами, исправникъ представляетъ о томъ уѣздному присутствію.

[4]) Уѣздные распорядительные комитеты, являющіеся органами губернскихъ, составляются, подъ предсѣдательствомъ исправника, изъ члена уѣздной земской управы

5. Наконецъ, лично же на исправника возлагаются нѣкоторыя обязанности: а) по срочнымъ свидѣтельствованіямъ уѣздныхъ казначействъ, б) по выдачѣ свидѣтельствъ разнымъ лицамъ, въ случаяхъ, указанныхъ въ законѣ, и т. п.[1]).

Обязанности полицiймейстеровъ въ городахъ приблизительно тѣ же, что и обязанности исправника, съ нѣкоторыми лишь измѣненіями, требуемыми условіями городского управленія [2]).

§ 184. Помощникъ исправника (полицiймейстера) предназначенъ, главнымъ образомъ, для завѣдыванія дѣлопроизводствомъ уѣзднаго (городского) полицейскаго управленія. Сверхъ того, онъ обязанъ исполнять порученія, возлагаемыя на него исправникомъ (полицiймейстеромъ). Въ случаѣ отсутствія исправника (полицiймейстера) по болѣзни, увольненія въ отпускъ или отъ службы, помощникъ вступаетъ во всѣ его права и обязанности. Но въ случаѣ отъѣзда исправника по дѣламъ службы въ уѣздъ, помощникъ исполняетъ его обязанности только по текущимъ дѣламъ, не дѣлая распоряженій безъ разрѣшенія исправника по дѣламъ важнѣйшимъ [3]).

Становой приставъ, на основаніи ст. 1452, есть „мѣстный исполнитель предписаній уѣзднаго полицейскаго управленія и непосредственный блюститель общественной безопасности, спокойствія и порядка въ участкѣ или станѣ“. На этомъ основаніи онъ долженъ жительствовать въ станѣ, въ поселеніи, назначенномъ пунктомъ становой квартиры.

Особенныя обязанности становаго пристава опредѣлить трудно, хотя въ наказѣ имъ и посвящено цѣлое отдѣленіе (ст. 1452—1469). На приставѣ въ дѣйствительности лежатъ всѣ обязанности, возложенныя на полицію вообще, за исключеніемъ указанныхъ выше предметовъ, предоставленныхъ уѣздному полицейскому управленію и исправнику. Отдѣлъ объ „особенныхъ обязанностяхъ“ станового пристава содержитъ въ себѣ не столько опредѣленіе особо ему присвоенной компетенціи, сколько совокупность наставленій, какъ и въ какомъ порядкѣ долженъ онъ дѣйствовать по отдѣльнымъ предметамъ полицейскаго наблюденія. Иныя изъ этихъ наставленій имѣютъ характеръ нравственныхъ совѣтовъ, какъ, напримѣръ, что „становой приставъ

(гдѣ она есть) и особаго чиновника по назначенію губернатора (если онъ признаетъ это нужнымъ). По дѣламъ хозяйственнымъ въ комитетъ приглашаются городской голова и волостной старшина, а по дѣламъ вѣдомства военнаго и почтоваго— члены отъ этихъ вѣдомствъ. Ср. Св. зак., т. IV, ст. 101, по прод. 1876 г.

[1]) Св. зак., т. II, ст. 1626 и слѣд., 1356, п. 9 и друг., 1358, п. 4.

[2]) Тамъ же, ст. 1357.

[3]) Тамъ же, ст. 1360—1363.

долженъ быть всегда готовъ выслушивать терпѣливо жалобы, прошенія, объясненія и донесенія, до охраненія силы законовъ или общаго спокойствія относящіяся, а равно и для оказанія защиты всѣмъ и каждому противъ обидъ и насилій" [1]).

Вообще становой приставъ есть ближайшій начальникъ всѣхъ находящихся въ его станѣ полицейскихъ служителей [2]); онъ наблюдаетъ за ихъ поведеніемъ и исправностью по должности; въ случаѣ неблагонадежности кого-либо изъ нихъ, онъ представляетъ о перемѣнѣ ихъ полицейскому управленію. Съ своей стороны, онъ обязанъ безпрекословно исполнять всѣ распоряженія полицейскаго управленія. Онъ останавливается исполненіемъ только въ томъ случаѣ, если бы въ распоряженіи была усмотрѣна имъ „явная ошибка въ нарушеніи законовъ и распоряженій высшаго начальства". Въ этомъ случаѣ онъ представляетъ полицейскому управленію; при повтореніи послѣднимъ предписанія, онъ исполняетъ его, но доноситъ губернскому правленію [3]).

Приставъ есть власть единоличная и долженъ дѣйствовать личными дѣйствіями и распоряженіями, при содѣйствіи подчиненныхъ ему служителей полиціи и окрестныхъ жителей, призываемыхъ имъ, подъ названіемъ понятыхъ, въ случаяхъ, указанныхъ въ законѣ [4]). Дѣла, предоставленныя вѣдѣнію станового пристава, могутъ быть раздѣлены на слѣдующія категоріи: 1) Дѣла, по коимъ становой приставъ является исполнителемъ предписаній полицейскаго управленія и законныхъ требованій мѣстъ и лицъ другихъ вѣдомствъ. 2) Дѣла, по коимъ становой приставъ является исполнителемъ общихъ обязанностей, возложенныхъ на полицію. Въ этомъ отношеніи все первое отдѣленіе наказа чинамъ и служителямъ полиціи относится, главнымъ образомъ, къ становымъ приставамъ [5]). 3) Дѣла, по коимъ въ особенности требуются его непосредственныя распоряженія. Сюда относятся преимущественно дѣла по охраненію спокойствія и безопасности. Дѣятельность станового пристава по этимъ дѣламъ ограничивается предварительными распоряженіями и мѣрами: увѣщаніями непокорныхъ, прекращеніемъ безпорядковъ при помощи служителей полиціи, производствомъ дознаній, взятіемъ виновныхъ подъ стражу. Затѣмъ, онъ доноситъ о всѣхъ важныхъ происшествіяхъ уѣздному полицейскому управленію и сообщаетъ слѣдователю и прокурорскому

---

[1]) Тамъ же, ст. 1453.
[2]) Тамъ же, ст. 1456, 1469.
[3]) Тамъ же, ст. 1467.
[4]) Тамъ же, ст. 1429.
[5]) Тамъ же, ст. 1379—1431; см. особенно ст. 1390, 1392, 1394, 1396, 1398, 1400, 1403, 1406, 1410 и друг.

надзору или мировому судьѣ о всѣхъ происшествіяхъ, содержащихъ въ себѣ признаки преступленія или проступка [1]).

Непосредственныя распоряженія станового пристава имѣютъ затѣмъ мѣсто: а) по наблюденію за отбываніемъ жителями квартирной и подводной повинности [2]); б) въ мѣстностяхъ, гдѣ не введены земскія установленія, по принятію мѣръ къ истребленію саранчи и другихъ вредныхъ насѣкомыхъ и животныхъ [3]); в) по призрѣнію людей, нечаянно заболѣвшихъ внѣ своихъ жилищъ, и подкинутыхъ или оставленныхъ дѣтей [4]) и нѣк. др.

§ 185. Обязанности полицейскихъ урядниковъ не были опредѣлены въ положеніи комитета министровъ, ихъ въ 1878 г. учредившемъ; по ст. 8 означеннаго положенія, „обязанности полицейскихъ урядниковъ опредѣляются инструкціею, утвержденною министромъ внутр. дѣлъ, по соглашенію съ министромъ юстиціи и шефомъ жандармовъ (тогда существовавшимъ отдѣльно) и по сношенію, въ чемъ окажется нужнымъ, съ другими подлежащими вѣдомствами“ [5]).

Отсутствіе такихъ опредѣленій въ законодательномъ актѣ объясняется нѣкоторою новостью положенія, которую очевидно имѣлось въ виду создать для урядниковъ. Они должны были занять положеніе среднее между чинами полиціи и полицейскими служителями, не имѣя власти первыхъ и не находясь въ подчиненномъ положеніи послѣднихъ. Поэтому въ правилахъ 1878 г. должность урядниковъ была опредѣлена не вполнѣ ясно. „Полицейскіе урядники“, сказано здѣсь, „учреждены въ помощь становымъ приставамъ, для исполненія полицейскихъ обязанностей, а также для надзора за дѣйствіями сотскихъ и десятскихъ на мѣстахъ и для ихъ руководства“. Въ чемъ должна была состоять помощь становымъ приставамъ, а также надзоръ за сотскими и десятскими, ближайшимъ образомъ не опредѣлялось.

Мысль, положенная въ основаніе этой должности, разъяснялась какъ въ инструкціи, утвержденной министромъ внутр. дѣлъ, такъ и въ циркулярѣ министерства 26 іюля 1878 г. Мы остановимся предварительно на послѣднемъ, ибо онъ выражаетъ мотивы учрежденія съ большею полнотою и можетъ объяснить многое въ самой инструкціи.

Въ циркулярѣ отъ 26 іюля 1878 года сказано, что учрежденіемъ полицейскихъ урядниковъ имѣлось въ виду, съ одной стороны, со-

---

1) Тамъ же, ст. 1455—1457.
2) Тамъ же, ст. 1461.
3) Тамъ же, ст. 1463.
4) Тамъ же, ст. 1464.
5) См. тамъ же, прилож. къ ст. 1293, по прод. 1879 года.

здать разумныхъ и толковыхъ руководителей для нижнихъ полицейскихъ чиновъ, а съ другой—дать полицейскимъ чиновникамъ такихъ исполнителей на мѣстахъ, которые могли бы служить помощниками становымъ приставамъ въ производствѣ полицейскихъ розысковъ и являться при судебныхъ разбирательствахъ въ качествѣ представителя полиціи.

Этою двоякою цѣлью, выраженною въ циркулярѣ, объясняется и двоякое отношеніе урядниковъ къ становому приставу съ одной, и къ нижнимъ чинамъ, съ другой стороны, по инструкціи. Урядники состоятъ „въ непосредственномъ вѣдѣніи становыхъ приставовъ", а потому, и „получаютъ отъ нихъ всѣ порученія и приказанія и докладываютъ имъ о своихъ дѣйствіяхъ по службѣ". Съ другой стороны, сотскіе и десятскіе находятся въ прямомъ подчиненіи урядниковъ, какъ своихъ ближайшихъ начальниковъ, и получаютъ отъ нихъ приказанія, за неисполненіе которыхъ отвѣчаютъ, какъ за ослушаніе начальству" [1]).

Который изъ этихъ двухъ элементовъ исполненія или начальствованія долженъ былъ возобладать въ должности урядниковъ? Въ циркулярѣ 26 іюля 1878 г. сказано, что „урядники, являясь по нѣкоторымъ особымъ дѣламъ непосредственными исполнителями полицейскихъ обязанностей, по преимуществу составляютъ полицейскую власть, руководящую сотскихъ и набюдающую за ихъ дѣйствіями".

Въ качествѣ власти, урядники распредѣляются по участкамъ, въ предѣлахъ коихъ и должны жительствовать, не отлучаясь изъ нихъ безъ особенной надобности и безъ вѣдома становаго пристава [2]). Въ предѣлахъ участковъ, порученныхъ ихъ надзору, урядники выполняютъ обязанности, относящіяся, главнымъ образомъ, къ охраненію безопасности и спокойствія, а также къ предупрежденію и пресѣченію преступленій. Вмѣстѣ съ тѣмъ, имъ предоставлено важное право составленія протоколовъ о нарушеніи правилъ благоустройства и благочинія, производство дознаній по происшествіямъ, заключающимъ въ себѣ признаки преступленія, и составленіе актовъ дознанія [3]). Акты и протоколы представляются ими становому приставу, который обязанъ передавать ихъ подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ [4]).

Затѣмъ, обязанности урядниковъ, изъ коихъ имѣлось въ виду создать полицейскую власть по преимуществу, могутъ быть раздѣлены на слѣдующіе виды:

---

[1]) Инстр. полиц. урядникамъ 20 іюля 1878 г., §§ 2 и 3.
[2]) Тамъ же, § 36.
[3]) Тамъ же, §§ 8, 10, 12.
[4]) Тамъ же, § 13.

1. По охраненію общественнаго спокойствія и безопасности, слѣдовательно, по пресѣченію дѣйствій и толковъ, направленныхъ противъ правительства, законныхъ властей общественнаго порядка, къ подрыву доброй нравственности и правъ собственности [1]).

На этомъ основаніи урядникъ долженъ слѣдить, чтобы среди народа, на фабрикахъ, заводахъ, въ питейныхъ заведеніяхъ и т. п., не распространялись злонамѣренныя сужденія, чтобы не было распространяемо листковъ, книгъ и картинъ преступнаго содержанія, не происходило недозволенныхъ сходбищъ и собраній и не происходило буйствъ и безпорядковъ въ публичныхъ собраніяхъ и мѣстахъ [2]).

По этимъ обязанностямъ дѣятельность урядниковъ соприкасается съ кругомъ дѣйствія жандармскихъ офицеровъ, а потому, въ случаѣ преступныхъ дѣйствій указаннаго выше рода, урядники сообщаютъ о нихъ какъ становому приставу и товарищу прокурора, такъ и мѣстному жандармскому офицеру [3]).

Затѣмъ, на нихъ лежатъ общія обязанности по охраненію безопасности и спокойствія, напримѣръ, относительно ношенія оружія, преслѣдованія конокрадства и мн. друг. Можно сказать, что охраненіе безопасности было поставлено главною цѣлью при учрежденіи урядниковъ, на которыхъ были возложены большія надежды, какъ это видно изъ слѣдующаго постановленія:

„Полицейскіе урядники обязаны возможно чаще обходить или объѣзжать днемъ и ночью ввѣренную имъ мѣстность, по всѣмъ направленіямъ большихъ и проселочныхъ дорогъ, посѣщать селенія, деревни, поселки, фабрики и заводы, бывать на базарахъ, ярмаркахъ, сельскихъ торжкахъ, пристаняхъ, храмовыхъ праздникахъ, вообще въ такихъ мѣстахъ, въ коихъ, по разнымъ обстоятельствамъ, скопляется большое число народа, чаще осматривать глухія мѣста, для убѣжденія, не скрываются ли въ нихъ подозрительныя и опасныя лица“ [4]).

О происшествіяхъ, заключающихъ въ себѣ признаки преступленія, урядники доносятъ тотчасъ становому приставу, слѣдователю и товарищу прокурора, причемъ, по производству дознаній и слѣдствій, они обязаны исполнять законныя требованія лицъ прокурорскаго надзора и слѣдователей [5]).

2. Изъ прочихъ предметовъ вѣдомства полиціи на урядниковъ въ ихъ участкахъ возложены тѣ, которые имѣютъ отношеніе къ во-

---

[1]) Тамъ же, § 5.
[2]) Тамъ же, § 16.
[3]) Тамъ же, § 9.
[4]) Тамъ же, § 16.
[5]) Тамъ же, §§ 8 и 37.

просамъ безопасности. Сюда относятся: наблюденіе за исполненіемъ правилъ противъ пожаровъ, обязанности при пожарныхъ случаяхъ вообще и при лѣсныхъ пожарахъ въ особенности, принятіе мѣръ въ случаѣ наводненій, наблюденіе за исполненіемъ въ селеніяхъ правилъ, установленныхъ въ видахъ охраненія народнаго здравія, за исправнымъ состояніемъ дорогъ, мостовъ, переправъ, телеграфныхъ столбовъ и нѣк. др.[1]).

3. Отношеніе урядника къ волостному старшинѣ инструкція опредѣляетъ на слѣдующихъ началахъ: а) Урядникъ и волостной старшина, поскольку они призваны къ исполненію полицейскихъ обязанностей, должны содѣйствовать другъ другу, и волостные старшины обязаны исполнять всѣ законныя требованія урядника. б) Урядники не имѣютъ права принимать участія въ общественныхъ и хозяйственныхъ дѣлахъ сельскихъ обществъ и волостей и вмѣшиваться въ дѣйствія волостного суда. в) Урядникамъ предоставляется, однако, указывать старшинамъ на неисправности, замѣченныя ими въ кругу хозяйственныхъ и общественныхъ дѣлъ, предоставляя, затѣмъ, исполнительныя дѣйствія старшинамъ. Но въ случаѣ злоупотребленій со стороны старшинъ, волостныхъ писарей и старостъ, урядники обязаны доводить о томъ до свѣдѣнія уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія чрезъ станового пристава [2]).

Нижніе чины и служители полиціи въ уѣздѣ (сотскіе и десятскіе, полицейская и конная стража, гдѣ она есть), по опредѣленію ст. 1470 т. II, „суть исполнители распоряженій уѣзднаго полицейскаго управленія и приказаній станового пристава; они наблюдаютъ, каждый въ мѣстахъ, смотрѣнію его порученныхъ, за сохраненіемъ благочинія, общаго спокойствія, безопасности и порядка“.

Такимъ образомъ, сверхъ обязанностей по исполненію распоряженій полицейскаго управленія и приказаній станового пристава, они имѣютъ и свои особенныя обязанности по наблюденію за сохраненіемъ благочинія и безопасности. Они исчислены въ особомъ отдѣлѣ наказа полиціи [3]).

Но этотъ отдѣлъ содержитъ въ себѣ воспроизведеніе общихъ предметовъ дѣятельности полиціи, указанныхъ выше. Указаній на „особенныя“ обязанности нижнихъ чиновъ полиціи въ этомъ отдѣлѣ нѣтъ. Онъ имѣетъ значеніе нѣкоторой выборки изъ разныхъ узаконеній, сдѣланной съ цѣлью познакомить полицейскихъ служителей съ ихъ ближайшими обязанностями и порядкомъ ихъ исполненія.

---

[1]) Тамъ же, §§ 19—24.
[2]) Тамъ же, §§ 39 и 40 и цирк. 26 іюля 1878 г.
[3]) Св. зак., т. II, изд. 1876 г., ст. 1470—1501.

Для этой цѣли означенный отдѣлъ наказа могъ бы быть полезенъ въ видѣ отдѣльной инструкціи полицейскимъ служителямъ, раздаваемой имъ на руки и написанной языкомъ, вполнѣ понятнымъ для этихъ служителей. Но помѣщенная въ Сводѣ законовъ, составленная въ выраженіяхъ, не вполнѣ понятныхъ для малообразованныхъ людей и вполнѣ недоступная для неграмотныхъ сотскихъ — эта инструкція оставалась, вѣроятно, невѣдомою лицамъ, которыя призваны были ее исполнять.

При учрежденіи должности урядниковъ, руководству которыхъ были поручены сотскіе и десятскіе, къ инструкціи урядникамъ были приложены и статьи объ „особенныхъ обязанностяхъ служителей полиціи". На урядниковъ была возложена обязанность „чаще прочитывать и разъяснять сотскимъ и десятскимъ" эти статьи. По нимъ же долженъ дѣйствовать и урядникъ, „когда представится надобность въ его непосредственной дѣятельности по отсутствію сотскаго, по его нераспорядительности, по важности дѣла" и т. п. [1]).

Столичные города имѣютъ особое полицейское устройство, которое будетъ разсмотрѣно ниже, въ отдѣлѣ о мѣстностяхъ, управляемыхъ по особому положенію.

ОТДѢЛЪ ЧЕТВЕРТЫЙ.

Дворянскія учрежденія.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Составъ дворянскихъ собраній.

§ 186. Общественныя права, предоставленныя дворянству жалованной грамотой 1785 года, Учрежденіемъ о губерніяхъ 1775 года и послѣдующими законами, сводятся къ двумъ главнымъ: 1) къ праву завѣдыванія своими внутренними, сословными дѣлами; 2) къ праву замѣщать посредствомъ выборовъ различныя должности по общему управленію. Мы видѣли, какъ и вслѣдствіе какихъ причинъ послѣднее право умалялось и почти исчезло. Реформа полиціи устранила выборное дворянское начало изъ уѣзднаго полицейскаго управленія, оставивъ за дворянствомъ только право замѣщенія должности засѣдателя въ этомъ управленіи. Судебная реформа обратила судебныя должности или въ коронныя, или въ земскія. Зем-

[1]) Инстр., § 31.

ская реформа повела къ уничтоженію различныхъ коммиссій и комитетовъ, въ которыхъ депутаты отъ дворянства или избранные имъ члены участвовали въ завѣдываніи хозяйственными дѣлами мѣстности. Такимъ образомъ, полиція, судъ и хозяйственное управленіе изъяты изъ рукъ дворянства.

Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы дворянство было устранено отъ положительнаго участія въ различныхъ предметахъ мѣстнаго управленія. Не должно забывать, что главная изъ сословныхъ должностей дворянства, именно должность предводителя дворянства, съ самаго начала не была только сословною должностью. Къ ея компетенціи относились многія дѣла по мѣстному управленію. Это правительственное значеніе предводителей не только не уменьшилось подъ вліяніемъ новѣйшихъ реформъ, но скорѣе расширилось. Дѣятельное участіе предводителей въ администраціи земской, по дѣламъ о воинской повинности и т. д. обезпечиваетъ дворянству видное мѣсто въ мѣстномъ управленіи. Съ этой точки зрѣнія, а равно вслѣдствіе разныхъ государственныхъ правъ, сохранившихся еще за дворянствомъ, изученіе его учрежденій представляетъ извѣстный интересъ.

I. Дворянскія общества и ихъ собранія.

§ 187. „Дворяне каждой губерніи составляютъ отдѣльное дворянское общество“ [1]). Это опредѣленіе закона показываетъ, во-первыхъ, что законодательство наше не признаетъ общегосударственной корпораціи дворянства. Конечно, съ точки зрѣнія личныхъ правъ, дарованныхъ дворянству, сословіе это представляетъ извѣстное единство. Но корпоративныя права распредѣлены между отдѣльными дворянскими „обществами“. Общества эти образуются по губерніямъ. Такой принципъ установленъ жалованною грамотою 1785 года. Раньше того, если дворянство и призывалось къ дѣятельности въ видѣ общества, то округомъ такого общества былъ уѣздъ. Петръ Великій предоставилъ дворянамъ каждаго уѣзда выборъ земскихъ коммиссаровъ. Депутаты въ коммиссію 1767 года избирались по-уѣздно. Должность предводителей дворянства, явившаяся тогда же, была должностью уѣздною. Губернскіе предводители дворянства учредились окончательно въ 1785 году, хотя и раньше они существовали фактически; въ царствованіе Павла I была сдѣлана попытка возвратиться къ прежнему порядку. Именно, въ 1799 г., общій

1) Св. зак., т. IX, ст. 77, изд. 1876 г. (ст. 88, изд. 1857 г.).

съѣздъ дворянъ въ губернію былъ отмѣненъ, и выборы велѣно производить по уѣздамъ. Императоръ Александръ I возстановилъ силу жалованной грамоты [1]).

Постановленія о дворянскихъ обществахъ помѣщены въ т. IX Св. зак. въ отдѣлѣ о собраніяхъ дворянства. Но эти понятія не тождественны. Собранія дворянства суть органы дворянскихъ обществъ, и участіе въ собраніи дворянства не принадлежитъ всѣмъ членамъ дворянскаго общества. Дворянское общество составляется изъ всѣхъ потомственныхъ дворянъ, занесенныхъ въ мѣстную родословную книгу. Въ родословную книгу вносятся какъ дворяне, владѣющіе въ губерніи недвижимою собственностью, такъ и не имѣющіе таковой [2]). Вся совокупность этихъ лицъ входитъ въ составъ корпораціи, пользующейся правами, дарованными жалованною грамотою. Послѣдняя выдается дворянству каждой губерніи за подписью государя и съ приложеніемъ государственной печати. Въ ней „прописываются отъ слова до слова общественныя и личныя дворянскія преимущества“ [3]). Если каждый дворянинъ долженъ быть приписанъ къ какой-нибудь губерніи, то весьма естественно, что онъ входитъ въ составъ мѣстнаго дворянскаго общества и носитъ дворянскій мундиръ, хотя можетъ и не пользоваться правомъ участія въ собраніяхъ дворянства.

§ 188. Право участія въ собраніяхъ дворянства обусловливается владѣніемъ недвижимою собственностью [4]). Это условіе установлено, очевидно, въ виду правительственнаго значенія, присвоеннаго прежде дворянской корпораціи. Представляя дворянству мѣстную полицію, судъ и участіе въ хозяйственной администраціи, законодатель желалъ призвать къ управленію помѣстное дворянство, устранивъ отъ управленія безземельныхъ. Условія имущественныя закономъ 1831 года возвышены для права участія въ выборахъ.

Жалованная грамота предоставляла право участія въ собраніяхъ дворянства каждому дворянину: а) владѣющему деревнею, б) достигшему 25-лѣтняго возраста и в) имѣющему оберъ-офицерскій чинъ. Вслѣдствіе этого собранія дворянства были весьма многочисленны. Въ концѣ прошлаго столѣтія въ Рязань на выборы съѣзжалось до 2,000 лицъ, большинство которыхъ принадлежало къ тому, что Винскій называлъ „благородною чернью“, т.-е. къ мелкопомѣстному

---

[1]) Романовичъ-Словатинскій, *Пособіе для изученія русскаго госуд. права*, стр. 422 и слѣд.

[2]) Св. зак., т. IX, изд. 1876 г., ст. 1102—1104.

[3]) Тамъ же, ст. 78 и прим.

[4]) Тамъ же, ст. 96, п. 2.

дворянству. Послѣднее обыкновенно служило послушнымъ орудіемъ въ рукахъ богатыхъ и знатныхъ помѣщиковъ. Сцены, происходившія на такихъ собраніяхъ, напоминали сцены изъ исторіи польскихъ сеймиковъ. Уже въ началѣ XIX столѣтія правительство обратило вниманіе на эти печальныя явленія, зависѣвшія не столько отъ бѣдности мелкопомѣстнаго дворянства, сколько отъ низкаго уровня его образованія. Замѣчательно, впрочемъ, что одинъ изъ государственныхъ людей того времени, гр. Румянцевъ, доказывалъ, что „великопомѣстные“ бѣгутъ изъ губерній, благодаря гнету мелкопомѣстныхъ и негодуя на свое „поравненіе“ съ послѣдними.

Законъ 1831 года [1]), пополненный въ 1832 и 1836 годахъ [2]), опредѣлилъ нѣсколько степеней участія въ дворянскихъ собраніяхъ. Во-первыхъ, право присутствовать въ собраніяхъ без права голоса имѣютъ всѣ потомственные дворяне, хотя бы они не имѣли чина и не владѣли недвижимымъ имуществомъ [3]). Во-вторыхъ, участіе съ правомъ голоса было раздѣлено на двѣ степени: а) право голоса во всѣхъ постановленіяхъ дворянства кромѣ выборовъ и б) право голоса и въ выборахъ [4]).

Право голоса вообще предоставлено дворянину, если: 1) онъ „честнаго и неукоризненнаго поведенія и не находится въ явномъ порокѣ или подозрѣніи“; 2) когда „онъ внесенъ въ родословную книгу той губерніи, въ собраніяхъ коей желаетъ участвовать, и имѣетъ въ оной недвижимую собственность“; 3) когда онъ имѣетъ по крайней мѣрѣ чинъ 14 класса, полученный на дѣйствительной службѣ, а не при отставкѣ, или же прослужилъ на службѣ по выборамъ дворянства 3 года или получилъ въ службѣ россійскій орденъ, и 4) когда имъ представленъ аттестатъ или указъ объ увольненіи отъ послѣдняго мѣста служенія или же отпускъ.

Для права голоса въ выборахъ установлены особыя условія. Положеніе 1831 года придаетъ этому праву важное значеніе, такъ какъ чрезъ него „дворянство содѣйствуетъ непосредственно охраненію общественнаго благоустройства и отправленію правосудія“. Законъ искалъ этихъ особыхъ условій, во-первыхъ, въ возвышенномъ цензѣ, во-вторыхъ—въ „особенныхъ преимуществахъ, пріобрѣтенныхъ прежнею службою“. Сообразно этому, право голоса на выборахъ получили, во-первыхъ, великопомѣстные дворяне. Положеніе 1831 года дало право голоса дворянамъ, владѣющимъ имѣніемъ, населеннымъ не менѣе какъ 100 душами крестьянъ или же ненаселеннымъ

---

[1]) 2-е П. С. З. № 4989.

[2]) Тамъ же, №№ 5240, 5580 и 9774.

[3]) Тамъ же, № 4989, § 17.

[4]) Тамъ же, § 18.

имѣніемъ въ 3000 десятинъ земли въ одной губерніи. Но это право личнаго голоса законъ отличаетъ отъ участія въ выборахъ чрезъ уполномоченныхъ. Дворянамъ, владѣющимъ въ одной губерніи населеннымъ имѣніемъ отъ 5 до 99 душъ или ненаселеннымъ отъ 150—3000 десятинъ удобной земли, предоставлено было право избирать изъ своей среды уполномоченныхъ. Мелкіе участки, принадлежавшіе такимъ дворянамъ, складывались въ полные, и на каждый полный участокъ полагался одинъ уполномоченный При этомъ число уполномоченныхъ опредѣлялось не числомъ всѣхъ имѣній, находившихся во владѣніи мелкопомѣстныхъ, а числомъ имѣній, принадлежавшихъ дворянамъ, прибывшимъ для избранія уполномоченныхъ. Путемъ этихъ мѣръ число лицъ, участвующихъ въ собраніяхъ дворянства, было ограничено. Въ 1854 году изъ 565,470 потомственныхъ дворянъ правомъ голоса на выборахъ пользовалось 21,916. Но имущественныя условія были только однимъ изъ элементовъ, опредѣлявшихъ выборное право. Законъ 1836 года предоставилъ личный голосъ тѣмъ изъ мелкопомѣстныхъ дворянъ, которые получили на дѣйствительной службѣ чинъ дѣйствительнаго статскаго совѣтника или полковника. Кромѣ того, личное право дано дворянамъ, прослужившимъ полное трехлѣтіе въ должности предводителя, хотя бы они не имѣли вовсе недвижимой собственности.

Возвышая активный цензъ, положеніе 1831 года открыло дворянству широкую возможность избирать всякаго дворянина, достойнаго уваженія. Именно, дворянство могло избирать на должности не только дворянъ, имѣющихъ голосъ на выборахъ, но и тѣхъ, которые не имѣли такого голоса и даже не участвовали въ собраніяхъ дворянства по неимѣнію недвижимой собственности. Отъ избираемаго на должности не выше 10 класса не требовалось и класснаго чина; нѣкоторыя должности могли быть замѣщаемы личными дворянами.

§ 189. Таковы главныя начала правилъ, дѣйствовавшихъ до отмѣны крѣпостного права. Крестьянская реформа и вызванныя ею преобразованія отразились не на одномъ значеніи дворянскихъ собраній; измѣнились и условія участія въ нихъ. Прежній цензъ былъ исчисленъ примѣнительно къ крѣпостному владѣнію крестьянами; съ освобожденіемъ крестьянъ цензъ, установленный положеніемъ 1831 года, утратилъ свое основаніе въ двоякомъ отношеніи. Во-первыхъ, устранилось главное основаніе — владѣніе 100 душами крестьянъ. Прежнія „населенныя“ имѣнія постепенно обращались просто въ земельныя имущества. Правда, положеніе 1831 года предвидѣло случай владѣнія одною ненаселенною землею. Но для при-

численія къ разряду „великопомѣстныхъ" требовался слишкомъ большой размѣръ подобнаго имущества, именно 3000 десятинъ удобной земли. Подобный размѣръ могъ быть установленъ въ 1831 году въ разсчетѣ на низкую цѣнность земли, особенно земли, не заселенной крестьянами. Но цѣнность земли повышалась и особенно повысилась она послѣ освобожденія крестьянъ. Поэтому законодателю приходилось искать для установленнаго ценза иныхъ основаній и иначе опредѣлить его размѣръ. До 1870 года вопросъ этотъ оставался неразрѣшеннымъ, и дворянство руководствовалось прежними правилами. Но 1-го іюня 1870 г. къ дворянскимъ выборамъ были примѣнены правила, установленныя ст. 23 положенія о земскихъ учрежденіяхъ о правѣ личнаго голоса на съѣздѣ уѣздныхъ землевладѣльцевъ. Въ этомъ состояла главнѣйшая перемѣна правилъ о собраніяхъ дворянства. Но измѣненія коснулись и другихъ частей прежняго закона, хотя въ общихъ началахъ нынѣ дѣйствующія правила остались вѣрными положенію 1831 года.

§ 190. Новыя правила о дворянскихъ собраніяхъ и выборахъ собраны въ т. IX Св. зак., изд. 1876 года. Они состоятъ въ слѣдующемъ. Собранія дворянства составляются изъ потомственныхъ дворянъ губерніи. Но, подобно положенію 1831 г., и т. IX Св. зак., изд. 1876 г., различаетъ: 1) дворянъ, имѣющихъ право быть въ собраніи, не участвуя въ его постановленіяхъ; 2) дворянъ, имѣющихъ голосъ во всѣхъ постановленіяхъ дворянства кромѣ выборовъ, и 3) имѣющихъ голосъ и въ выборахъ [1]).

I. Право быть въ собраніяхъ, не участвуя въ его постановленіяхъ, принадлежитъ всѣмъ потомственнымъ дворянамъ губерніи. Законъ не требуетъ для этого ни чина, ни прежней службы по выборамъ, ни владѣнія недвижимымъ имуществомъ. Лишаются ли этого права дворяне, подходящіе подъ отрицательныя условія, какъ-то: подвергшіеся суду за преступленія, подвергшіеся несостоятельности и т. п.? Законъ не разрѣшаетъ прямо этого вопроса. Но изъ ст. 136, исчисляющей отрицательныя условія, можно заключить, что наличность этихъ условій не составляетъ препятствія для присутствованія на выборахъ. Именно, ст. 136 начинается со словъ: „не участвуютъ въ постановленіяхъ и въ выборахъ дворянства" и т. д. Слѣдовательно, эта статья не относится до права присутствовать въ собраніи безъ права голоса. Къ иному заключенію можетъ привести статья 158, предоставляющая дворянству „право исключать изъ собраній дворянина, который опороченъ судомъ, или, хотя бы онъ

---

[1]) Св. зак., т. IX, изд. 1876 г., ст. 94—96, 99, 101, 102.

и судимъ не былъ, но котораго явный и безчестный поступокъ всѣмъ извѣстенъ, пока не оправдается". Общность выраженія „исключить изъ своихъ собраній" даетъ право думать, что дворянство можетъ лишить своего сочлена всякаго участія въ собраніи. Но ст. 159, объясняя порядокъ подобныхъ постановленій дворянства, имѣетъ въ виду именно участіе въ собраніи съ правомъ голоса.

II. Право голоса въ дѣлахъ дворянства опредѣляется двоякаго рода условіями: отрицательными и положительными. Наличность послѣднихъ требуется отъ дворянина, желающаго участвовать въ дѣлахъ дворянства; напротивъ, первыя составляютъ препятствіе для такого участія. Тѣ и другія условія изложены въ Сводѣ законовъ безъ опредѣленной системы, причемъ въ одной и той же статьѣ излагаются совмѣстно и тѣ, и другія. Существо ихъ слѣдующее.

А) Условія отрицательныя.

§ 191. Дворянинъ допускается къ участію въ дѣлахъ собранія, если онъ „честнаго и неукоризненнаго поведенія и не находится въ явномъ порокѣ или подозрѣніи" [1]). Здѣсь въ формѣ положительной изложено чисто-отрицательное условіе. „Порочные и подозрительные" дворяне не допускаются къ участію въ дѣлахъ собранія. Но выраженіе это, заимствованное изъ жалованной грамоты, само по себѣ слишкомъ неопредѣленно. При какихъ условіяхъ дворянинъ можетъ быть объявленъ порочнымъ? Кому принадлежитъ право устранять дворянина въ виду его порочности?

Вопросы эти разрѣшаются ст. 136, 158—160 т. IX.

а) Дворянинъ можетъ быть устраненъ изъ собранія ex lege и по приговору собранія. Устраняется ex lege дворянинъ: 1) подвергшійся суду за преступленія и проступки, имѣющіе своимъ послѣдствіемъ лишеніе или ограниченіе правъ состоянія, или же исключеніе изъ службы, когда онъ судебнымъ приговоромъ не оправданъ; 2) отрѣшенный отъ должности (въ теченіе трехъ лѣтъ со времени отрѣшенія); 3) состоящій подъ слѣдствіемъ или судомъ по обвиненію въ преступныхъ дѣйствіяхъ, указанныхъ выше, или влекущихъ за собою отрѣшеніе отъ должности; 4) подвергшійся несостоятельности, впредь до опредѣленія ея свойства, а изъ лицъ, о коихъ дѣла сего рода приведены уже къ окончанію, всѣ несостоятельные, кромѣ признанныхъ несчастными [2]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 96, п. 1.
[2]) Тамъ же, ст. 136, п. 4.

Независимо отъ этихъ легальныхъ основаній, дворянству предоставляется право исключать изъ собраній своихъ дворянина, опороченнаго судомъ или такого, котораго „явный и безчестный поступокъ всѣмъ извѣстенъ“, хотя бы онъ и не былъ судимъ [1]. Повидимому, законъ въ первой части своего опредѣленія повторяется. Выраженіе: „опороченный судомъ“ заключается уже, повидимому, въ п. 4 ст. 136. Но дворянству, очевидно, дается право исключать такихъ дворянъ, которые признаются ими порочными не по силѣ назначеннаго имъ судомъ наказанія (ст. 136 п. 4), а по качеству поступка, неприличнаго дворянину. Далѣе, дворянству предоставляется право исключать дворянъ не судившихся, по собственному убѣжденію. Постановленіе дворянства объ исключеніи дворянина безапелляціонно; оно „не подлежитъ пересмотру судебныхъ мѣстъ и исполняется немедленно. Жалоба на оное можетъ быть принесена только прав. сенату, и то лишь въ случаѣ несохраненія порядка, постановленнаго для собранія голосовъ и подписанія приговора“ [2]. Оно не можетъ быть отмѣнено даже всемилостивѣйшимъ манифестомъ о прощеніи преступниковъ [3]. Такое широкое право, предоставленное дворянству, вытекаетъ изъ возвышеннаго понятія о дворянской чести, коимъ проникнуто было законодательство Екатерины II и которое отразилось и на положеніи 1831 г.

Но всякое слишкомъ широкое право вырождается въ произволъ, если оно не обставлено подлежащими формами въ его осуществленіи. Въ видахъ обезпеченія личности обвиняемаго дворянина отъ произвола собранія, законъ требуетъ, чтобы приговоръ объ его исключеніи былъ постановленъ не менѣе какъ $^2/_3$ собранія, баллотировкою, и былъ подписанъ губернскимъ и уѣздными предводителями въ залѣ собранія. При этомъ приговоръ о совершенномъ исключеніи дворянина, неопороченнаго судомъ, можетъ быть постановленъ лишь по выслушаніи его объясненій и не собраніемъ, въ которомъ дѣло было возбуждено. Собраніе первоначально постановляетъ объ удаленіи дворянина, обвиняемаго въ безчестномъ поступкѣ, отъ участія въ дѣйствіяхъ собранія, предоставляя ему представить чрезъ своего уѣзднаго предводителя объясненія, какія онъ сочтетъ нужными. Затѣмъ, въ слѣдующее губернское собраніе дворянство разсматриваетъ дѣло окончательно [4].

б) Препятствіемъ къ участію въ дѣлахъ собранія является также имущественная несостоятельность дворянина. Совершенная

[1] Тамъ же, ст. 158.
[2] Тамъ же, ib.
[3] Тамъ же, ст. 160.
[4] Тамъ же, ст. 159.

несостоятельность, въ точномъ значеніи этого слова, поставлена ст. 136 въ одинъ разрядъ съ нахожденіемъ подъ судомъ. Не говоря уже о злостныхъ банкротахъ, банкроты неосторожные навсегда исключаются изъ собраній. Только несчастные допускаются, по окончаніи разсмотрѣнія ихъ дѣлъ, въ собранія дворянства. Но законодательство наше знаетъ другіе случаи несостоятельности дворянина, не подходящіе подъ понятіе несостоятельности общей. Они также влекутъ за собою устраненіе отъ участія въ дѣлахъ дворянства. Именно, законъ устраняетъ: а) дворянъ, отдавшихъ все недвижимое свое имѣніе въ управленіе кредиторовъ чрезъ посредническую коммиссію; б) дворянъ, коихъ имѣніе взято въ опеку за долги и казенныя взысканія [1]).

в) Занятіе нѣкоторыхъ должностей несовмѣстимо съ участіемъ въ дворянскихъ собраніяхъ. Въ видахъ обезпеченія большей свободы сужденій дворянства, губернаторамъ воспрещается входить въ собранія дворянства и участвовать въ его разсужденіяхъ, хотя бы они и были помѣщиками въ управляемыхъ ими губерніяхъ.

Еще Екатерина II воспретила генералъ-губернаторамъ входить въ собранія дворянства [2]). Чрезъ нѣсколько времени то же воспрещеніе было распространено и на губернаторовъ [3]). Чрезъ десять лѣтъ при Павлѣ I было издано постановленіе прямо противоположное; именно: губернаторамъ предписано присутствовать въ дворянскихъ собраніяхъ „для соблюденія добраго порядка“. Но въ 1802 г. было возстановлено распоряженіе 1788 года [4]). Положеніе 1831 года подтвердило это правило [5]), которое перешло и въ Сводъ законовъ [6]).

Губернскіе прокуроры обязаны были присутствовать въ собраніи для разъясненія законовъ и всѣхъ указаній по ихъ должности. Но принимать участіе въ разсужденіяхъ дворянства они не имѣли права. Это правило сохранилось и нынѣ для тѣхъ мѣстностей, гдѣ существуютъ губернскіе прокуроры [7]).

Б) Условія положительныя.

§ 192. а) Первымъ положительнымъ условіемъ для участія въ дворянскихъ собраніяхъ является внесеніе дворянина въ родословную книгу губернскаго дворянства [8]). На каждаго потомствен-

---

[1]) Тамъ же, ст. 136, пп. 2 и 3.
[2]) П. С. З. № 14,816.
[3]) Тамъ же, № 16,731.
[4]) Тамъ же, № 20,372.
[5]) Полож. 1831 г. (2-е П. С. З. № 4989), § 51.
[6]) Св. Зак., т. IX, изд. 1876 г., ст. 100.
[7]) Тамъ же, ib.
[8]) Тамъ же, ст. 96, п. 2.

наго дворянина возлагается обязанность записаться въ означенную книгу въ теченіе года по вступленіи во владѣніе недвижимою собственностью въ губерніи (для пребывающихъ за границею назначенъ двухлѣтній срокъ). Если дворянинъ имѣетъ право участвовать въ собраніяхъ по нѣсколькимъ губерніямъ, онъ обязанъ записаться во всѣ мѣстныя родословныя книги. Безъ этого онъ не можетъ быть допущенъ въ собраніе [1]).

б) Дворянинъ не имѣетъ права голоса въ собраніи, если онъ не владѣетъ недвижимою собственностью въ губерніи [2]). Такъ какъ вопросъ о недвижимой собственности имѣетъ особенное значеніе для участія въ выборахъ, то мы разсмотримъ его ниже.

в) Для активнаго участія въ собраніи требуется достиженіе опредѣленнаго возраста. Возрастный срокъ въ данномъ случаѣ ниже требуемаго для участія въ земскихъ и городскихъ выборахъ. Именно, дворянинъ участвуетъ въ собраніяхъ своего сословія по достиженіи гражданскаго совершеннолѣтія, т.-е. 21 года.

г) Положеніе 1831 года обусловливало участіе въ дворянскихъ собраніяхъ пріобрѣтеніемъ на дѣйствительной службѣ чина, по крайней мѣрѣ, XIV класса. Эквивалентомъ чина являлись орденъ или предшествующая трехлѣтняя служба по дворянскимъ выборамъ.

Такое правило вытекало, конечно, изъ основного взгляда нашего законодательства на дворянство. Мы видѣли, что дворянство разсматривалось какъ служилое сословіе, и „неслужащіе дворяне“ разсматривались какъ элементъ ненадежный. Поэтому чинъ и орденъ являлись симптомами благонадежности дворянина и были условіями его активнаго участія въ дѣлахъ дворянства. Но весьма понятно, что подобная мѣра не вела къ желаннымъ результатамъ. Во-первыхъ, не было ничего легче, какъ выполнить требованіе закона. Молодой дворянинъ, прослуживъ для виду въ канцеляріи губернатора или предводителя, получалъ чинъ и вступалъ въ собраніе дворянства въ качествѣ „надежнаго“ его члена. Насколько онъ былъ дѣйствительно полезенъ, это, конечно, другой вопросъ. Во-вторыхъ, означенный законъ не придавалъ никакого значенія образованію. По буквѣ закона, кандидатъ университета не желавшій служить, не допускался въ собраніе дворянства, тогда какъ лицо, кончившее курсъ въ уѣздномъ училищѣ и получившее первый классный чинъ, принимало въ немъ участіе. Правда, чинъ замѣнялся трехлѣтнею службою по выборамъ дворянства. Но служба по выборамъ дворянства была приравнена къ службѣ правительственной. Притомъ въ послѣднее время число

---

[1]) Тамъ же, ст. 126, 128, 132.

[2]) Тамъ же, ст. 96, п. 2.

должностей, замѣщаемыхъ дворянствомъ, значительно сократилось. Съ другой стороны, открылись новыя поприща служенія по выборамъ земскимъ и городскимъ. Было ли бы справедливо исключать дворянина изъ собранія дворянства за то, что онъ посвятилъ свои силы земству или городскому обществу? Въ виду этого нельзя не признать справедливыми перемѣны, произведенныя въ 1875 году и занесенныя въ новое изданіе т. IX Св. зак.

Чинъ XIV класса, орденъ или предшествующая служба по выборамъ дворянства остались по-прежнему условіями для участія въ собраніяхъ дворянства. Но въ настоящее время установлено нѣсколько новыхъ эквивалентовъ этихъ условій. Именно, къ участію въ дѣлахъ дворянства допускаются: 1) дворяне, имѣющіе аттестатъ объ окончаніи курса наукъ въ высшемъ или въ среднемъ учебномъ заведеніи; 2) дворяне, прослужившіе три года въ должностяхъ мирового посредника, непремѣннаго члена губернскаго или уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, участковаго или почетнаго мирового судьи, предсѣдателя или члена земской управы, городского головы или члена городской управы [1]).

д) Дворянинъ, желающій принять участіе въ собраніи, долженъ представить свой видъ: указъ или аттестатъ объ отставкѣ, отпускѣ и т. д. [2]).

В) Условія для участія въ выборахъ.

§ 193. Указанныя выше условія даютъ дворянину право голоса во всѣхъ постановленіяхъ дворянства, кромѣ выборовъ. Въ то же время они являются общими условіями для допущенія въ собраніе дворянства. Но для участія въ выборахъ, сверхъ указанныхъ условій, требуется владѣніе недвижимою собственностью въ размѣрѣ, установленномъ закономъ. Съ этой точки зрѣнія право участія въ выборахъ раздѣляется на 1) личное, или непосредственное и 2) коллективное, или чрезъ уполномоченныхъ.

а) Законъ 1-го іюня 1870 года замѣнилъ цензъ, установленный положеніемъ 1831 года, цензомъ, опредѣленнымъ для личнаго участія въ выборахъ по земству. Именно, „правомъ лично избирать въ должности пользуются: 1) дворяне, владѣющіе въ уѣздѣ на правѣ собственности количествомъ земли, дающимъ непосредственное право на избраніе гласныхъ въ уѣздныя земскія собранія; 2) дворяне, владѣю-

---

[1]) Тамъ же, ст. 96, п. 4.

[2]) Тамъ же, ib., п. 5.

щіе въ городѣ или въ уѣздѣ другими, кромѣ земель, недвижимыми имуществами, цѣною не ниже 15 т. рублей“ [1]).

Законъ не называетъ другихъ условій, дающихъ право на непосредственное участіе въ земскихъ выборахъ. Именно, онъ не упоминаетъ о владѣніи фабрикою или заводомъ, съ годовымъ оборотомъ не менѣе какъ въ 6 т. рублей [2]). Основной принципъ, по которому право на участіе въ выборахъ дается недвижимою собственностью, оставленъ безъ измѣненія. Затѣмъ, отъ дворянина требуется владѣніе землею на правѣ собственности. Въ силу этого, дворяне-арендаторы казенныхъ или частныхъ имѣній не допускаются къ участію въ собраніяхъ дворянства, если у нихъ нѣтъ недвижимаго имущества, кромѣ арендуемаго [3]). Это общее правило видоизмѣняется, однако, для нѣсколькихъ категорій лицъ.

α) Пожизненнымъ владѣльцамъ недвижимыхъ имѣній дается одинаковое право съ полными собственниками [4]).

β) Дворяне, прослужившіе трехлѣтіе въ должности предводителя дворянства, имѣютъ личный голосъ на выборахъ, хотя бы не имѣли недвижимой собственности [5]).

γ) Подобная же льгота установлена для дворянъ, получившихъ на дѣйствительной службѣ чинъ полковника (капитана 1-го ранга) или дѣйствительнаго статскаго совѣтника. Имъ предоставляется личное право на выборахъ, если они владѣютъ недвижимымъ имуществомъ въ какомъ бы то ни было размѣрѣ или если они получаютъ аренду или пенсію не менѣе какъ въ 900 руб. въ годъ [6]).

δ) Дворяне, опекуны малолѣтнихъ ихъ дѣтей, могутъ участвовать въ выборахъ по имѣнію, принадлежащему ихъ дѣтямъ. Это участіе есть личное, если означенное имѣніе составляетъ полный участокъ, въ противномъ случаѣ они участвуютъ въ выборѣ уполномоченныхъ (см. ниже) [7]).

Подобное же право предоставляется закономъ и единственному наслѣднику недвижимаго имѣнія, если онъ управляетъ имъ въ качествѣ опекуна, по распоряженію правительства. Но означенное право дается только по имѣнію, составляющему полный участокъ и дающему непосредственный голосъ въ выборахъ [8]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 102.
[2]) Пол. о зем. учр., ст. 23.
[3]) Св. Зак., т. IX, ст. 136, п. 1.
[4]) Тамъ же, ст. 112.
[5]) Тамъ же, ст. 102, п. 4.
[6]) Тамъ же, ib., п. 3.
[7]) Тамъ же, ст. 115.
[8]) Тамъ же, ст. 114.

Прочіе опекуны, хотя бы они управляли имѣніями, составляющими полные участки, не допускаются къ выборамъ по этимъ имѣніямъ. Въ этомъ отношеніи правила о дворянскихъ выборахъ существенно отличаются отъ правилъ, установленныхъ ст. 18 положенія о земскихъ учрежденіяхъ.

б) Дворяне, не имѣющіе недвижимой собственности въ размѣрѣ, указанномъ выше, участвуютъ въ выборахъ посредствомъ уполномоченныхъ, если за ними состоитъ въ одной губерніи не менѣе $^1/_2$ указаннаго количества земли. Такимъ образомъ, къ избранію уполномоченныхъ допускаются мелкопомѣстные дворяне по владѣемой ими землѣ, не принимая въ разсчетъ другихъ видовъ недвижимой собственности [1]). Количество уполномоченныхъ исчисляется по величинѣ участковъ, принадлежащихъ дворянамъ, явившимся на выборы уполномоченныхъ, причемъ на каждый полный участокъ полагается одинъ уполномоченный. Если, однако, за раздѣленіемъ всего означеннаго количества земли на полные участки окажется остатокъ не менѣе какъ въ половину полнаго, то на него полагается еще одинъ уполномоченный [2]).

§ 194. Указавъ на главныя начала правилъ объ участіи въ выборахъ, разсмотримъ отдѣльные вопросы, возникающіе изъ примѣненія этихъ правилъ.

1. Дворянинъ, владѣющій полнымъ участкомъ, имѣетъ непосредственное участіе въ выборахъ по своей губерніи. Но ему могутъ принадлежать полные участки въ другихъ губерніяхъ. Въ этомъ случаѣ законъ даетъ ему право участвовать въ выборахъ и по другимъ губерніямъ, подъ условіемъ внесенія въ ихъ родословныя книги, равно какъ и въ уѣздные выборные списки [3]).

2. Дворянинъ можетъ имѣть полные участки въ разныхъ уѣздахъ одной губерніи. Въ этомъ случаѣ ему предоставляется участвовать въ выборахъ уѣздныхъ должностныхъ лицъ по каждому изъ уѣздовъ, гдѣ находятся его имѣнія. Но въ выборахъ губернскихъ онъ имѣетъ одинъ голосъ [4]). Законъ допускаетъ также право складывать неполные участки, принадлежащіе дворянству въ разныхъ уѣздахъ губерніи, если изъ нихъ можетъ составиться одинъ полный. Въ этомъ случаѣ дворянинъ пользуется правомъ непосредственнаго голоса, но съ соблюденіемъ слѣдующихъ условій: α) мелкіе участки могутъ быть сложены въ томъ случаѣ, если общая ихъ сложность равняется выс-

---

[1]) Тамъ же, ст. 119.
[2]) Тамъ же, ст. 121 и 122.
[3]) Тамъ же, ст. 105 и 128.
[4]) Тамъ же, ст. 106.

шему изъ размѣровъ ценза, положеннаго для этихъ уѣздовъ [1]), и β) дворянину, владѣющему такими неполными участками, предоставляется участвовать въ выборахъ по одному изъ уѣздовъ [2]). Имѣетъ ли право дворянинъ складывать неполные участки, принадлежащіе ему въ разныхъ губерніяхъ? Ст. 107 не упоминаетъ объ этомъ правѣ. Положеніе 1831 года, равно какъ и Сводъ законовъ изданія 1857 года, разрѣшали этотъ вопросъ утвердительно. Составляетъ ли умолчаніе ст. 107 новаго изданія умышленный пропускъ? Но въ такомъ случаѣ нельзя объяснить постановленія ст. 128 того же т. IX, гдѣ, по поводу обязанности записываться въ родословныя книги, прямо сказано, что дворяне, „кои, по опредѣленному въ ст. 107 порядку, складываютъ находящіеся въ разныхъ губерніяхъ принадлежащіе имъ участки, должны записываться въ родословную книгу и въ уѣздный списокъ только той губерніи, въ коей желаютъ участвовать въ выборахъ". Такимъ образомъ, умолчаніе въ ст. 107 объясняется тою небрежностью, съ которою вообще составлено новое изданіе Свода законовъ.

Право складывать участки признается и за мелкопомѣстными дворянами. Именно, они могутъ складывать участки, принадлежащіе имъ въ разныхъ уѣздахъ губерніи, и если сумма ихъ будетъ равняться 1/2 полнаго участка, то они могутъ принимать участіе въ выборахъ уполномоченныхъ по одному изъ уѣздовъ, ими избранному [3]).

3. Допуская участки сложные, правила о дворянскихъ выборахъ предусматриваютъ и случай нераздѣльнаго владѣнія недвижимымъ имѣніемъ нѣсколькими лицами. При этомъ законъ различаетъ: α) величину участка; β) родственныя отношенія совладѣльцевъ.

Когда на каждаго изъ совладѣльцевъ приходится полный участокъ земли, то каждый изъ нихъ имѣетъ право участвовать въ выборахъ съ правомъ личнаго голоса. Если же имѣніе составляетъ не болѣе одного полнаго участка, то совладѣльцы избираютъ изъ своей среды одного уполномоченнаго. Но какъ поступить въ томъ случаѣ, если имѣніе, принадлежащее нѣсколькимъ совладѣльцамъ, представляетъ два или три полныхъ участка, если, напримѣръ, два полныхъ участка принадлежатъ 4 или 5 совладѣльцамъ? Законъ не рѣшаетъ этого во-

---

[1]) Напримѣръ, у дворянина Самарской губерніи имѣются неполные участки земли въ уѣздахъ Ставропольскомъ, Николаевскомъ и Новоузенскомъ. Въ Ставропольскомъ уѣздѣ размѣръ полнаго участка положенъ въ 250 десятинъ, въ Николаевскомъ — 475, въ Новоузенскомъ — 650. Слѣдовательно, отдѣльные участки въ томъ только случаѣ дадутъ право на личное участіе въ выборахъ, когда они въ общей сложности будутъ равны 650 десятинамъ.

[2]) Тамъ же, ст. 107.

[3]) Тамъ же, ст. 121. Правила о сложеніи участковъ примѣняются и къ совладѣльцамъ нераздѣленнаго имѣнія. Ср. тамъ же, ст. 116.

проса. Но въ данномъ случаѣ слѣдуетъ руководствоваться первою частью статьи 116, гдѣ прямо сказано: „Въ имѣніи, нераздѣльно владѣемомъ, сколько есть полныхъ участковъ, столько можетъ быть непосредственныхъ избирателей“. Слѣдовательно, 5 или 6 лицъ, владѣющихъ нераздѣльно 2 и болѣе полными участками, посылаютъ отъ себя соотвѣтственное число уполномоченныхъ.

Право избранія уполномоченныхъ совладѣльцами нераздѣльнаго имѣнія замѣняется легальнымъ представительствомъ въ томъ случаѣ, когда эти совладѣльцы суть братья (родные). Въ этомъ случаѣ право быть уполномоченнымъ принадлежитъ старшему брату, если онъ соединяетъ въ себѣ общія условія, указанныя ст. 96. Въ противномъ случаѣ означенное право переходитъ ко второму и т. д. брату [1]).

4. Независимо отъ личнаго участія въ дѣлахъ собранія дворянъ, имѣющихъ на то право, законодательство допускаетъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ передачу голоса другому лицу.

Право передачи голоса вообще предоставляется лицамъ, имѣющимъ непосредственный голосъ въ собраніи; дворяне мелкопомѣстные его не имѣютъ. Затѣмъ, законъ различаетъ двѣ категоріи лицъ, желающихъ передать свой голосъ: лицъ мужского и женскаго пола.

α) Лица мужского пола, какъ мы увидимъ ниже, въ принципѣ обязаны присутствовать въ собраніяхъ. Отсюда понятно, что правила о выборахъ ограничиваютъ, по возможности, право передачи голоса для дворянъ-мужчинъ. Дворянинъ, имѣющій непосредственный голосъ, можетъ передать свой голосъ только одному изъ сыновей своихъ, если они соединяютъ въ себѣ условія, требуемыя ст. 96. Затѣмъ, подъ понятіе дворянъ съ непосредственнымъ голосомъ не подходятъ всѣ лица, исчисленныя въ ст. 102. Именно, право передачи голоса принадлежитъ только дворянамъ-собственникамъ; оно не предоставляется лицамъ, имѣющимъ непосредственный голосъ по чину или по исправленію должности предводителя дворянства. Ограниченіе это понятно само собою. Голосъ, пріобрѣтенный соотвѣтственнымъ чиномъ или трехлѣтнимъ служеніемъ въ должности предводителя, есть личная привилегія и потому не можетъ быть переносима на другое лицо. Принадлежитъ ли право передачи голоса пожизненнымъ владѣльцамъ имѣній? Законъ не отвѣчаетъ прямо на этотъ вопросъ. Но изъ точнаго смысла какъ 112, такъ и 110 статей вытекаетъ отвѣтъ утвердительный. Именно, ст. 112 постановляетъ, что пожизненные владѣльцы пользуются въ выборахъ всѣми правами полныхъ собственниковъ. Слѣдовательно, они прямо подходятъ подъ опредѣленіе ст. 110 и не подходятъ подъ исключенія, ею установленныя.

---

[1]) Тамъ же, ст. 116 и 117.

β) Дворянки не имѣютъ права лично участвовать въ выборахъ. Поэтому законъ долженъ былъ дать имъ право передачи голоса въ болѣе широкихъ размѣрахъ, чѣмъ дворянамъ-мужчинамъ, — иначе право, принадлежащее имъ въ качествѣ собственницъ дворянскихъ имѣній, осталось бы неосуществленнымъ.

Владѣлица полнаго участка имѣетъ право передавать свой голосъ всякому лицу, имѣющему непосредственный голосъ въ собраніяхъ дворянства. Независимо отъ этого, она можетъ передавать его мужу, сыну или зятю, хотя бы эти лица и не владѣли въ губерніи никакою недвижимою собственностью. Впрочемъ, этимъ лицамъ, по разъясненію, сдѣланному въ 1832 году [1]), сообщается только активное, а не полное пассивное избирательное право: именно, они не могутъ быть избираемы въ должности уѣзднаго и губернскаго предводителя дворянства.

Передавая свой голосъ, дворянка, чрезъ уполномоченное ею лицо, можетъ участвовать какъ въ выборахъ, такъ и въ другихъ постановленіяхъ собранія. Но въ вѣрющемъ письмѣ должно быть обозначено, во всѣхъ ли постановленіяхъ дворянства довѣряетъ она участвовать избранному ею лицу или только въ выборахъ [2]).

Указаннымъ правомъ пользуется и дворянка, пожизненная владѣлица имѣнія, такъ какъ ст. 112 говоритъ о пожизненныхъ владѣльцахъ вообще, не дѣлая различія между мужчинами и женщинами.

§ 195. На основаніи разсмотрѣнныхъ правилъ, въ губернскомъ собраніи дворянства принимаютъ участіе (при соблюденіи общихъ условій, указанныхъ ст. 96 и 136):

Непосредственно.

1. Дворяне, владѣющіе на правѣ собственности или пожизненно недвижимымъ имуществомъ, въ размѣрѣ, дающемъ право непосредственнаго голоса.

2. Дворяне, получившіе право непосредственнаго голоса по соотвѣтствующимъ чинамъ или по трехлѣтнему служенію въ должности предводителя дворянства.

3. Дворяне, управляющіе полными участками своихъ малолѣтнихъ дѣтей въ качествѣ опекуновъ или своихъ родителей, въ качествѣ опекуновъ по распоряженію правительства, когда они суть единственные наслѣдники этихъ имѣній.

По уполномочію.

4. Уполномоченные отъ мелкопомѣстныхъ владѣльцевъ.

5. Уполномоченные отъ совладѣльцевъ нераздѣльнаго имѣнія, когда послѣднее составляетъ одинъ или больше полныхъ участковъ, но когда доля каждаго совладѣльца ниже этого размѣра.

---

[1]) 2-е П. С. З. № 5530.

[2]) Св. зак., т. IX, ст. 110, 111 и 125.

По уполномочію:
6. Мужья, зятья или сыновья дворянокъ, владѣющихъ полными участками, по ихъ уполномочію.
7. Сыновья дворянъ, владѣющихъ полными участками, въ случаѣ передачи имъ голоса отцами.

Разсмотрѣвъ составъ дворянскихъ собраній, мы обратимся къ ихъ родамъ и къ принадлежащимъ имъ правамъ.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Роды дворянскихъ собраній и принадлежащія имъ права.

§ 196. Дворянство, какъ корпорація, признается нашимъ законодательствомъ въ видѣ губернскаго общества. Отсюда слѣдуетъ, что первенствующій органъ дворянскаго общества есть губернское собраніе. Дѣйствительно, главныя корпоративныя права дворянства осуществляются имъ чрезъ губернское собраніе; выборы должностныхъ лицъ производятся или губернскимъ собраніемъ, или поуѣздно, но въ губерніи. Тѣмъ не менѣе, уѣздные съѣзды дворянства имѣютъ свое значеніе, такъ какъ 1) ими производятся приготовительныя дѣйствія къ губернскимъ собраніямъ дворянства, и 2) нѣкоторыя должностныя лица избираются непосредственно уѣзднымъ собраніемъ.

Въ виду этого законъ раздѣляетъ собранія дворянства на губернскія и уѣздныя; тѣ и другія подраздѣляются на обыкновенныя и чрезвычайныя [1]). Обыкновенныя собранія созываются періодически, въ срокъ, указанный закономъ, и имѣютъ предметомъ своимъ осуществленіе общихъ правъ, предоставленныхъ дворянскимъ обществамъ. Чрезвычайныя собранія созываются по мѣрѣ надобности по экстреннымъ случаямъ или предусмотрѣннымъ закономъ, или вслѣдствіе требованія правительства, или по иниціативѣ предводителей дворянства.

§ 197. При опредѣленіи преимуществъ дворянскихъ собраній должно различать: 1) формальныя права собранія, установляющія и обезпечивающія юридическую личность дворянской корпораціи; 2) реальныя права этой корпораціи, осуществляемыя какъ губернскимъ, такъ и уѣздными собраніями.

I. При опредѣленіи правъ какъ перваго, такъ и второго рода законъ имѣетъ въ виду преимущественно губернскія собранія; но нѣкоторыя изъ нихъ распространяются и на собранія уѣздныя.

1. Формальныя права, признанныя за губернскими собраніями,

---

[1]) Тамъ же, ст. 80, 139 и слѣд.

состоятъ въ слѣдующемъ. Дворянство каждой губерніи можетъ имѣть для губернскаго собранія свой домъ [1]). Этотъ домъ служитъ какъ для дворянскихъ собраній, такъ и для помѣщенія различныхъ дворянскихъ учрежденій. Для дѣлопроизводства по дѣламъ дворянства законъ даетъ ему постоянную должность секретаря, назначаемаго по выбору дворянства [2]). Собраніе дворянства имѣетъ свою печать [3]) и свой архивъ [4]).

2. Обезпечивая свободу дворянскихъ собраній, законъ признаетъ, что собраніе дворянства не можетъ подлежать стражѣ [5]). Личное преступленіе дворянина не падаетъ на дворянство. Собраніе его не можетъ быть потребовано къ суду и защищается имъ и изъ своей среды избраннымъ повѣреннымъ [6]).

II. Права реальныя, предоставленныя дворянству, могутъ быть раздѣлены на три группы: 1) право избранія разныхъ должностныхъ лицъ; 2) права имущественныя; 3) право ходатайства о своихъ пользахъ и нуждахъ.

А. До преобразованій послѣдняго времени число должностей, замѣщавшихся выборомъ дворянства по разнымъ частямъ управленія, было весьма велико. Поэтому положеніе 1831 года справедливо выражалось, что „главный предметъ обыкновенныхъ губернскихъ собраній состоитъ въ выборѣ дворянствомъ изъ среды своей, по предоставленному дворянству каждой губерніи праву, достойнѣйшихъ чиновниковъ для служенія въ разныхъ закономъ опредѣленныхъ должностяхъ“.

Всѣ означенныя должности раздѣлялись на двѣ группы: а) по внутреннему управленію дворянскихъ обществъ и б) по общему губернскому управленію. Къ первой группѣ относились: губернскій и уѣздные предводители дворянства, депутаты дворянскаго депутатскаго собранія, секретарь дворянскаго собранія, депутаты для составленія раскладки земскихъ повинностей и засѣдатели дворянскихъ опекъ. Ко второй относились должности α) по части судебной: предсѣдатель и дворянскіе засѣдатели въ палатахъ гражданскаго и уголовнаго суда, совѣстный судья, судья и дворянскіе засѣдатели уѣзднаго суда; β) по управленію полицейскому: земскій исправникъ и непремѣнный засѣдатель земскаго суда; γ) по другимъ частямъ дворянство избирало почетнаго попечителя гимназій, непремѣннаго

---

[1]) Тамъ же, ст. 93.
[2]) Тамъ же, ст. 90.
[3]) Тамъ же, ст. 91.
[4]) Тамъ же, ст. 92.
[5]) Тамъ же, ст. 88.
[6]) Тамъ же, ст. 162 и 87.

члена коммиссіи народнаго продовольствія, депутата въ строительную и дорожную коммиссію, разныхъ должностныхъ лицъ по части кредитной, посредниковъ спеціальнаго полюбовнаго размежеванія.

Въ настоящее время т. IX Св. зак., изд. 1876 г., устранилъ указанное различіе двухъ группъ должностей, такъ какъ вторая группа почти исчезла; ст. 167 т. IX ограничивается опредѣленіемъ, что въ 33 губерніяхъ [1]), управляемыхъ на общемъ основаніи, дворянства избираютъ: 1) губернскаго предводителя; 2) уѣздныхъ предводителей; 3) депутатовъ дворянскаго собранія; 4) секретаря дворянскаго собранія; 5) двухъ засѣдателей въ дворянскую опеку; 6) засѣдателя въ уѣздное полицейское управленіе; 7) для полюбовнаго спеціальнаго межеванія общихъ и черезполосныхъ дачъ уѣздныя дворянскія собранія, на основаніи ст. 183, избираютъ одного или нѣсколькихъ посредниковъ и кандидатовъ къ нимъ.

Сверхъ этихъ должностей, дворянствомъ, въ нѣкоторыхъ изъ означенныхъ губерній, избираются слѣдующія должностныя лица: 1) Почетные попечители гимназій. Право выбора этихъ лицъ предоставлено дворянству въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ оно производитъ гимназіямъ и прогимназіямъ или состоящимъ при нихъ пансіонамъ содержаніе или ежегодное пособіе въ размѣрѣ, признанномъ достаточнымъ со стороны министерства народнаго просвѣщенія [2]). 2) Дворянство с.-петербургской губерніи избираетъ 5 членовъ въ совѣтъ государственныхъ кредитныхъ установленій и двухъ депутатовъ въ с.-петербургскую сохранную казну по дѣламъ, касающимся крестьянской выкупной операціи [3]). 3) Московское дворянство избираетъ главнаго смотрителя страннопріимнаго дома графа Шереметева. 4) Нижегородское дворянство избираетъ, на три года, почетныхъ опекуновъ и директоровъ въ Александровскій дворянскій банкъ, предсѣдательство въ которомъ принадлежитъ губернскому предводителю. 5) Дворянство тульское избираетъ двухъ директоровъ отъ дворянства для управленія тульскимъ Александринскимъ банкомъ. 6) Дворянство черниговское и полтавское избираетъ предсѣдателей и членовъ мѣстныхъ межевыхъ коммиссій [4]).

---

[1]) Бессарабской, Витебской, Владимірской, Воронежской, Екатеринославской, Казанской, Костромской, Курской, Калужской, Могилевской, Московской, Нижегородской, Новгородской, Оренбургской, Орловской, Пензенской, Полтавской, Псковской, Рязанской, С.-Петербургской, Самарской, Саратовской, Симбирской, Смоленской, Таврической, Тамбовской, Тверской, Тульской, Уфимской, Харьковской, Херсонской, Черниговской и Ярославской.

[2]) Тамъ же, ст. 168.

[3]) Тамъ же, ст. 176.

[4]) Тамъ же, ст. 177, 179—181.

Для мѣстностей, не входящихъ въ число названныхъ губерній, дѣйствуютъ особыя правила.

1) Въ области Войска Донского дворянство, избирая на общемъ основаніи областного и окружныхъ (уѣздныхъ) предводителей, секретаря дворянства, почетнаго попечителя гимназій и засѣдателей въ окружныя полицейскія управленія, пользуется правомъ избирать: α) почетныхъ смотрителей окружныхъ училищъ и β) окружныхъ казначеевъ. Въ дворянское депутатское собраніе дворянство избираетъ трехъ депутатовъ [1]).

2) Въ семи западныхъ губерніяхъ (Виленской, Ковенской, Гродненской, Минской, Подольской, Волынской и Кіевской) указанныя выше общія правила должны имѣть примѣненіе „сообразно мѣстнымъ обстоятельствамъ“, какъ говоритъ ст. 169. Но въ настоящее время, вслѣдствіе событій 1863 года, дворянскіе выборы въ этихъ мѣстностяхъ пріостановлены.

3) Въ трехъ губерніяхъ Кавказскаго намѣстничества: Тифлисской, Кутаисской и Ставропольской, дѣйствуютъ общія правила о выборахъ. Сверхъ того, въ губерніяхъ Тифлисской и Кутаисской два директора закавказскаго приказа общественнаго призрѣнія назначаются, на три года, кавказскимъ намѣстникомъ изъ четырехъ кандидатовъ, избранныхъ мѣстнымъ дворянствомъ [2]).

4) Мингрельскіе дворяне ходатайствовали въ 1867 г. о предоставленіи имъ права избирать уѣздныхъ предводителей. Вслѣдствіе этого ходатайства, по приведенію въ извѣстность лицъ, имѣющихъ право на дворянство, имъ предоставлено избирать уполномоченныхъ дворянства, на правахъ уѣздныхъ предводителей [3]).

5) Въ губерніи Вологодской дворянскіе выборы существуютъ только въ трехъ уѣздахъ по достаточному въ нихъ количеству дворянъ, именно въ уѣздахъ: Вологодскомъ, Грязовецкомъ и Кадниковскомъ [4]).

6) Въ губерніи Астраханской, если число дворянства позволитъ, избираются чисто-дворянскія должностныя лица: губернскій и уѣздный предводители, депутаты и секретарь дворянства. Кромѣ того, мѣстному дворянству дано право избирать члена для завѣдыванія хозяйственною частью въ совѣтъ астраханскаго дѣвичьяго института [5]).

7) Въ губерніяхъ Прибалтійскихъ дворянскіе выборы про-

---

[1]) Тамъ же, ст. 170.
[2]) Тамъ же, ст. 171, 182.
[3]) Тамъ же, ст. 171, примѣч. 3.
[4]) Тамъ же, ст. 172.
[5]) Тамъ же, ст. 173 и 178.

изводятся на особыхъ основаніяхъ, которыя будутъ разсмотрѣны въ связи съ общими учрежденіями этихъ губерній.

Б. Если губернское дворянство признается за общество, то весьма естественно было бы найти въ законѣ подробныя опредѣленія имущественной правоспособности такого общества. Между тѣмъ, именно эта сторона дворянскихъ правъ была наименѣе развита въ нашемъ законодательствѣ. Разсматривая дворянство какъ корпорацію, призванную преимущественно къ личной службѣ въ разныхъ мѣстныхъ должностяхъ, законодатель оставилъ безъ особеннаго развитія хозяйственный элементъ дворянскаго самоуправленія. Права дворянской корпораціи по имуществу были опредѣлены нѣсколькими отрывочными постановленіями. Въ такомъ же положеніи остался этотъ вопросъ въ настоящее время. Въ т. IX исчислены слѣдующія права дворянства:

1. Право составлять общественную казну посредствомъ добровольныхъ складокъ [1]). Это право было признано за дворянствомъ еще жалованною грамотою. Именно, перечисляя различные предметы дѣятельности дворянскихъ собраній, грамота называетъ, въ числѣ ихъ, „составленіе особливой казны добровольными складками дворянства“ [2]). Но въ самомъ существѣ и во внѣшнихъ условіяхъ этого права не было данныхъ для его развитія. Оно было поставлено внѣ всякой связи съ дворянскимъ самоуправленіемъ, ибо послѣднее выражалось въ личныхъ службахъ, отбываемыхъ мѣстными дворянами по выбору своего сословія. Поэтому въ „дворянскихъ складкахъ“ нельзя было видѣть зародыша мѣстнаго налога, право самообложенія на потребности мѣстнаго управленія. Самое выраженіе „добровольныя складки“ указывало на различіе ихъ отъ правильнаго мѣстнаго налога.

Въ чемъ должна была состоять цѣль подобныхъ складокъ? Въ составленіи „особливой дворянской казны“,—отвѣчаетъ жалованная грамота. Но какимъ нуждамъ могла удовлетворять такая „особливая“ казна? Этотъ вопросъ оставленъ безъ разрѣшенія, что не могло не отразиться на судьбѣ права, предоставленнаго дворянству; дворянская казна, отрѣшенная отъ общественныхъ цѣлей, сдѣлалась средствомъ удовлетворенія личныхъ потребностей отдѣльныхъ членовъ дворянскаго общества. Въ 1796 г. такое направленіе отчасти освящено закономъ. Именно, законъ разрѣшилъ дѣлать изъ означенной казны ссуды дворянамъ, подъ залогъ ихъ недвижимыхъ имѣній [3]). Различныя злоупотребленія „добровольными складками“ привели къ тому,

---

[1]) Тамъ же, ст. 150.
[2]) П. С. З. № 16,187, ст. 54.
[3]) П. С. З. № 17,427.

что въ 1805 году государственному совѣту велѣно было разсмотрѣть вопросъ объ ихъ существованіи. Нѣкоторые члены совѣта обрисовывали способъ составленія складокъ непривлекательными чертами. „Надобно остерегаться", говорилъ министръ коммерціи, гр. Румянцевъ, „чтобъ складки не были вынуждены... Вынужденными онѣ могутъ быть тогда, когда склоняетъ къ тому или начальникъ губерніи, желая отличить эпоху своего управленія, или дворянскій предводитель, дѣйствуя въ намѣреніи выслуги. Въ пресѣченіе сихъ личныхъ домогательствъ должно бы огласить по государству, что впредь приношенія дворянскія всегда угодны будутъ Престолу, но не будутъ отплачиваться воздаяніями ни на лицо губернатора, ни на лицо предводителя" [1]). Румянцевъ очевидно имѣлъ въ виду тѣ „добровольныя" пожертвованія отъ имени дворянства, которыми губернаторы и предводители „думали отличить эпоху своего управленія".

Тѣмъ не менѣе, государственный совѣтъ, большинствомъ голосовъ, оставилъ въ силѣ ст. 54 жалованной грамоты, принявъ мѣры противъ указанныхъ злоупотребленій. Именно, онъ постановилъ, что предложенія о добровольныхъ складкахъ могутъ быть дѣлаемы только губернскимъ предводителемъ, съ разрѣшенія начальника губерніи, и получаютъ силу тогда, когда они приняты собраніемъ большинствомъ $^2/_3$ голосовъ [2]).

Едва ли эти мѣры могли устранить указанныя злоупотребленія. Иниціатива въ такихъ случаяхъ оставлена именно за лицами, которыя обнаружили наклонность „ознаменовывать эпохи своего служенія". Единственною гарантіею для дворянства было требованіе большинства $^2/_3$ голосовъ для принятія означенныхъ предложеній.

Положеніе 1831 года и дополнительныя къ нему узаконенія приняли начала, установленныя закономъ 1805 года, и дали имъ дальнѣйшее развитіе. Они остались и въ Сводѣ законовъ новаго изданія.

Добровольныя дворянскія складки раздѣляются на два рода: „на надобности, необходимыя для дворянства всей губерніи, или общеполезныя; на предметы, общей надобности не составляющіе, или на издержки частныя" [3]). Юридическое различіе между складками перваго и второго рода заключается въ томъ, что первыя обязательны для всѣхъ дворянъ губерніи, даже не принимавшихъ участія въ собраніи; вторыя обязательны только для дворянъ, лично изъявившихъ на нихъ свое согласіе. Въ виду этого различія, законъ установляетъ и различные способы составленія складокъ.

Право предлагать складки какъ перваго, такъ и второго рода

[1]) Романовичъ-Словатинскій, назв. соч., стр. 429.
[2]) П. С. З. № 21,737.
[3]) Св. зак., т. IX, изд. 1876 г., ст. 151.

принадлежитъ исключительно губернскому предводителю. Предложеніе должно быть сдѣлано въ губернскомъ собраніи и въ самой его залѣ.

Кромѣ этого общаго правила, установлены правила, особенныя для каждаго рода складокъ.

а) Предложенія о складкахъ на предметы общеполезные могутъ быть сдѣланы губернскимъ предводителемъ не иначе, какъ въ обыкновенныхъ губернскихъ собраніяхъ и когда не менѣе $^{2}/_{3}$ дворянъ, прибывшихъ для выборовъ, находится еще въ собраніи. Предложенія о такихъ складкахъ въ собраніяхъ чрезвычайныхъ допускаются не иначе, какъ съ Высочайшаго разрѣшенія и притомъ въ случаяхъ, „совершенно необыкновенныхъ“, какъ сказано въ законѣ.

Опредѣляя правила о принятіи дворянствомъ предложенія и вступленіи постановленія въ законную силу, законъ различаетъ два случая: α) когда предложеніе принято единогласно и β) когда на него послѣдовали возраженія.

α) Единогласно принятыя предложенія о складкахъ утверждаются министромъ внутреннихъ дѣлъ, который доводитъ о томъ до свѣдѣнія комитета министровъ.

β) Если единогласнаго постановленія не составилось, то предложеніе считается принятымъ собраніемъ, если въ пользу его составилось большинство $^{2}/_{3}$ голосовъ. Но въ этомъ случаѣ постановленіе препровождается къ министру внутреннихъ дѣлъ вмѣстѣ съ возраженіями, хотя бы эти возраженія принадлежали одному лицу. Министръ внутреннихъ дѣлъ представляетъ все дѣло съ своимъ заключеніемъ комитету министровъ, положеніе котораго представляется на Высочайшее усмотрѣніе. Въ случаѣ Высочайшаго утвержденія, складка дѣлается обязательною для всего дворянства губерніи.

б) Подъ именемъ складокъ частныхъ законъ разумѣетъ складки „на предметы такого рода, кои не составляютъ общей надобности дворянства, или на какія-либо пожертвованія“. Складки эти, по принятіи ихъ собраніемъ, обязательны только для дворянъ, принявшихъ предложеніе, а для небывшихъ въ собраніи—въ томъ случаѣ, если они изъявятъ желаніе участвовать въ нихъ отзывами на имя предводителей, или если лица, получившія отъ нихъ довѣренность на участіе въ собраніи, изъявили отъ ихъ имени согласіе на предложеніе о складкѣ. Постановленія о такихъ складкахъ утверждаются губернаторомъ, который доводитъ о томъ до свѣдѣнія министра внутреннихъ дѣлъ [1]).

Такимъ образомъ, законодательство наше строго выдерживаетъ

---

[1]) Тамъ же, ст. 152.

принципъ добровольности складокъ. Хотя губернское собраніе дворянства и считается органомъ дворянскаго общества, но оно не можетъ установить само собою сбора, имѣющаго характеръ налога. Частныя складки составляются именно изъ добровольныхъ пожертвованій, вносимыхъ изъ „собственныхъ доходовъ участвующихъ въ складкѣ дворянъ". Общеполезныя складки, даже единогласно принятыя, нуждаются въ утвержденіи министра внутреннихъ дѣлъ. Въ случаѣ возраженія хотя бы одного дворянина, складка дѣлается обязательною для дворянства только путемъ Высочайшаго ея утвержденія.

Опредѣляя такъ подробно способъ составленія дворянскихъ складокъ, законъ очень мало говоритъ объ ихъ предметахъ и способахъ ихъ употребленія. „Дворянству", говоритъ ст. 153 т. IX, „предоставляется употреблять общественную свою казну, по общему согласію, подъ наблюденіемъ губернскаго начальства, чтобы предметъ складокъ и пожертвованій не былъ противенъ общимъ постановленіямъ".

Такимъ образомъ, губернское начальство наблюдаетъ только за тѣмъ, чтобы предметъ складокъ и пожертвованій не былъ противенъ законамъ, что̀ оставляетъ дворянству широкій просторъ въ выборѣ предметовъ для складокъ. Самое же употребленіе дворянскихъ суммъ предоставлено „общему согласію" дворянства, какъ это и соотвѣтствуетъ началу добровольности складокъ. Повѣрка дворянской казны возлагается на депутатовъ, избираемыхъ уѣздными собраніями дворянства, которые представляютъ о результатахъ произведенной ими ревизіи губернскому собранію, вмѣстѣ съ отчетомъ губернскаго предводителя [1]). Въ заключеніе законъ оставилъ въ силѣ постановленіе 1796 года, по которому изъ дворянской казны могутъ производиться ссуды дворянамъ, подъ залогъ недвижимыхъ имѣній [2]).

Впрочемъ, на дворянскомъ обществѣ лежатъ нѣкоторыя обязательныя статьи расходовъ. Сюда относятся: а) содержаніе канцелярій при дворянскихъ депутатскихъ собраніяхъ и предводителяхъ дворянства (кромѣ Олонецкой губ.); б) починка, отопленіе и освѣщеніе домовъ, занимаемыхъ дворянскими собраніями (кромѣ нѣкоторыхъ губерній); в) содержаніе канцелярій дворянскихъ опекъ, сверхъ суммъ, отпускаемыхъ на этотъ предметъ изъ государственнаго казначейства (кромѣ нѣкоторыхъ губерній); г) пенсіи и единовременныя пособія чиновникамъ, служащимъ въ депутатскихъ собраніяхъ, опекахъ и канцеляріяхъ предводителей (кромѣ нѣкоторыхъ губерній); д) выписка сенатскихъ вѣдомостей для предводителей дворянства (кромѣ

---

[1]) Тамъ же, ст. 139 и 219, п. 5.

[2]) Тамъ же, ст. 154.

Олонецкой и Смоленской губерній); е) нѣкоторые другіе расходы, установленные для отдѣльныхъ губерній [1]).

2. Дворянскому обществу предоставлены извѣстныя преимущества по части подрядовъ и поставокъ. Такихъ преимуществъ два: по части подрядовъ на удовлетвореніе земскихъ повинностей своей губерніи и по части подрядовъ и поставокъ для войскъ, расположенныхъ въ губерніи или въ уѣздѣ.

а) Уставъ о земскихъ повинностяхъ 1805 года, желая привлечь дворянство къ дѣятельной роли по этой части, постановилъ, что дворянское общество допускается къ земскимъ подрядамъ въ своей губерніи предпочтительно предъ другими желающими. Это правило вошло какъ въ положеніе о земскихъ повинностяхъ 1851 года, такъ и въ Сводъ законовъ, гдѣ оно сохранилось и въ новомъ изданіи Свода [2]). Но послѣ введенія земскихъ учрежденій, коимъ предоставленъ свободный выборъ способовъ выполненія повинностей, указанное право не имѣетъ практическаго значенія.

б) Дворянскому обществу предоставляется брать на себя, въ своей губерніи или въ своемъ уѣздѣ, подряды и поставки для войскъ безъ представленія требуемыхъ залоговъ. Но для того, чтобы подобныя обязательства считались общественными, они должны быть приняты дворянствомъ въ губернскомъ его собраніи большинствомъ $^2/_3$ голосовъ. Впрочемъ, въ случаѣ неисправности по такимъ обязательствамъ, отвѣтственность падаетъ только на дворянъ, давшихъ на него свое согласіе лично или чрезъ уполномоченныхъ [3]).

В. Въ числѣ правъ дворянства, обращающихъ на себя большое вниманіе нашего законодательства, должно назвать право „совѣщанія о своихъ нуждахъ и пользахъ и представленія о нихъ“, т.-е. право ходатайствъ. Дѣйствительно, право ходатайствъ предоставлено дворянскимъ собраніямъ въ болѣе широкихъ размѣрахъ, чѣмъ всѣмъ другимъ собраніямъ какъ сословнымъ, такъ и всесословнымъ. Право это, со стороны его законодательнаго опредѣленія, видоизмѣнялось со времени изданія жалованной грамоты.

Жалованная грамота дозволяла дворянскимъ обществамъ дѣлать представленія двоякаго рода: а) представлять о своихъ пользахъ и нуждахъ генералъ-губернатору или губернатору; б) приносить чрезъ депутатовъ жалобы и дѣлать представленія какъ сенату, такъ и Императорскому Величеству [4]). Но въ 1797 году права эти были косвенно отмѣнены указомъ, воспрещавшимъ подавать и принимать

---

[1]) Собраніе правит. распор. по зем. учр., I, 117—119.
[2]) Св. зак., т. IX, изд. 1876 г., ст. 155.
[3]) Тамъ же, ст. 156, 157.
[4]) П. С. З. № 16,187, ст. 47 и 48.

прошенія за многими подписями [1]). Александръ I возстановилъ жалованную грамоту 1785 года, а положеніе 1831 года замѣнило ея постановленія, касающіяся ходатайствъ, новыми.

Губернское собраніе дворянства можетъ представлять о своихъ нуждахъ и пользахъ, чрезъ губернскаго предводителя, губернатору, министру внутреннихъ дѣлъ и, въ важныхъ случаяхъ, Государю [2]). Ни положеніе 1831 года, ни Сводъ законовъ не упоминаютъ ничего о правѣ принесенія жалобъ въ сенатъ. Но это право общее, такъ какъ 1-й департаментъ сената вообще является высшимъ установленіемъ, принимающимъ жалобы на губернскія власти и министерства. Затѣмъ, ст. 144 т. IX Св. зак. предусматриваетъ случай принесенія дворянствомъ просьбъ и жалобъ высшему правительству, а подъ этимъ выраженіемъ, согласно установившемуся употребленію, должно разумѣть какъ министерства, такъ и сенатъ.

Сравнительно съ жалованною грамотою, дворянство ограничено въ своемъ правѣ посылать отъ себя депутатовъ для принесенія просьбъ и жалобъ. По общему правилу, установленному дѣйствующими законами, посылка депутатовъ обусловливается вызовомъ ихъ правительствомъ.

Дворянство, дѣлая постановленія о принесеніи жалобъ и просьбъ, съ тѣмъ вмѣстѣ избираетъ и депутатовъ, на случай вызова ихъ правительствомъ. Число депутатовъ, если прошеніе подано Государю, не должно превышать трехъ. Депутатскія уполномочія должны быть подписаны губернскимъ и уѣздными предводителями, а если первый находится въ числѣ депутатовъ, то всѣми послѣдними [3]). Кромѣ того, дворянству предоставляется право, съ Высочайшаго разрѣшенія, отправлять депутатовъ для принесенія Государю благодаренія за дарованныя дворянству права и преимущества [4]).

Какихъ предметовъ могутъ касаться прошенія и жалобы? Положеніе 1831 года разрѣшало этотъ вопросъ довольно широко. Именно, дворянство, кромѣ представленій о своихъ нуждахъ, могло ходатайствовать у правительства о прекращеніи мѣстныхъ злоупотребленій или объ устраненіи неудобствъ, замѣченныхъ въ мѣстномъ управленіи, хотя бы они происходили и отъ общаго какого-либо постановленія. Это правило входило и въ Сводъ законовъ прежняго изданія (т. IX, ст. 135). Такимъ образомъ, дворянство могло говорить не объ однѣхъ своихъ нуждахъ, но обо всѣхъ предметахъ мѣстнаго управленія и даже касаться общихъ узаконеній.

---

[1]) П. С. З. № 17,955.

[2]) Св. зак., т. IX, изд. 1876 г., ст. 142.

[3]) Тамъ же, ст. 143 и 144.

[4]) Тамъ же, ст. 145.

Эти права подверглись ограниченіямъ въ послѣднее время. Въ 1865 году московское дворянство представило Государю ходатайство, касавшееся измѣненія коренныхъ началъ государственнаго устройства Россіи. Этотъ поступокъ московскаго дворянства вызвалъ Высочайшій рескриптъ 26 января 1865 года на имя бывшаго министра внутреннихъ дѣлъ П. А. Валуева, гдѣ было сказано, что ни одно сословіе не имѣетъ права говорить именемъ другихъ сословій и брать на себя починъ въ вопросахъ, рѣшеніе которыхъ зависитъ исключительно только отъ Верховной Власти. Въ этомъ смыслѣ и была дополнена ст. 112 т. IX, изд. 1857 г. Новое изданіе т. IX не содержитъ въ себѣ ст. 135, изданія 1857 г., и заключаетъ въ себѣ иную редакцію ст. 142, прежней 112. Именно, ст. 142 постановляетъ, что дворянство „не должно входить въ обсужденіе предметовъ, прямому его вѣдѣнію не подлежащихъ, и касаться вопросовъ, относящихся до измѣненія существенныхъ началъ государственныхъ въ Россіи учрежденій“. Это постановленіе составлено въ болѣе широкихъ выраженіяхъ, чѣмъ прежнее примѣчаніе къ ст. 112, и едва ли вытекаетъ изъ Высочайшаго рескрипта 1865 г. Постановляя, что дворянство не имѣетъ права касаться существенныхъ началъ государственныхъ въ Россіи учрежденій, оно воспроизводитъ смыслъ рескрипта, но даетъ ему болѣе широкое толкованіе. Рескриптъ имѣлъ въ виду, главнымъ образомъ, основные законы, а новая редакція ст. 142 простираетъ запретъ на всѣ государственныя учрежденія, какъ высшія, такъ и низшія. Затѣмъ, означенная статья устраняетъ дворянство отъ „обсужденія предметовъ, прямому его вѣдѣнію не подлежащихъ“. Но что же въ настоящее время подлежитъ прямому вѣдѣнію дворянства? Если положеніе 1831 года имѣло въ виду создать изъ дворянства первенствующій классъ мѣстнаго общества, предстательствующій за него во всѣхъ его нуждахъ, то новая ст. 142 замыкаетъ дворянство въ кругъ его исключительныхъ, сословныхъ интересовъ, значеніе которыхъ падаетъ съ каждымъ годомъ.

Г. Кромѣ указанныхъ выше трехъ главныхъ предметовъ занятій дворянскихъ собраній, т. IX исчисляетъ еще нѣкоторые отдѣльные предметы ихъ вѣдомства.

а) Дворянскому собранію принадлежитъ разсмотрѣніе дворянской родословной книги, составляемой депутатскимъ собраніемъ. Законъ не указываетъ, впрочемъ, случаевъ, когда эта книга подлежитъ разсмотрѣнію собранія, и не опредѣляетъ съ точностью отношеній губернскаго собранія къ собранію депутатскому. Послѣднее, какъ мы увидимъ ниже, подчиняется единственно сенату, и постановленія его подлежатъ, по общему правилу, ревизіи департамента герольдіи. Слѣдовательно, дворянскія собранія разсматриваютъ родословную книгу только въ

исключительныхъ случаяхъ, вслѣдствіе слуховъ и жалобъ о неправильномъ ея веденіи и т. п.

Кромѣ того, дворянство имѣетъ право установить сборъ за внесеніе въ родословную книгу, но сборъ этотъ не долженъ превышать 60 руб. [1]).

б) Дворянскія собранія, какъ мы видѣли, имѣютъ право исключать изъ своей среды дворянъ, впавшихъ въ преступленіе или извѣстныхъ явными пороками.

в) Дворянскимъ собраніямъ подлежатъ дѣла о дворянахъ, не явившихся въ собранія, причемъ послѣднимъ принадлежитъ право штрафовать лицъ, не явившихся безъ законныхъ причинъ [2]).

г) Собраніе разсматриваетъ отзывы отъ дворянъ личныхъ и потомственныхъ, не имѣющихъ права участвовать въ выборахъ, но изъявившихъ желаніе служить по нимъ [3]).

д) Разсмотрѣнію его подлежатъ отчеты объ употребленіи дворянской казны, по обревизованіи ихъ особыми депутатами [4]).

Д. Кромѣ обыкновенныхъ собраній дворянства, законъ допускаетъ и чрезвычайныя собранія дворянства. Конечно, предметы совѣщаній такихъ собраній не могутъ быть исчислены въ законѣ по самому существу послѣднихъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, впрочемъ, чрезвычайныя собранія созываются ex lege.

а) Когда въ уѣздѣ въ срокъ между выборами откроется вакансія уѣзднаго предводителя дворянства и для замѣщенія ея не будетъ кандидата, то уѣздное дворянство созывается въ чрезвычайное собраніе для избранія новаго предводителя [5]).

б) То же самое соблюдается при вакансіи на должность депутатовъ дворянства [6]).

Затѣмъ, предметы чрезвычайныхъ собраній опредѣляются каждый разъ особо, сообразно поводу къ созванію собранія. Эти предметы разсужденія указываются или правительствомъ, если чрезвычайное собраніе созвано по его требованію, или губернскимъ предводителемъ, если собраніе состоялось по его желанію (съ разрѣшенія губернатора). Каждое чрезвычайное собраніе имѣетъ право разсуждать только о предметахъ, давшихъ поводъ къ его созванію. Но ему дозволяется ходатайствовать о своихъ пользахъ и нуждахъ, съ тѣмъ, чтобы постановленія о такихъ ходатайствахъ были приняты собраніемъ или единогласно, или, по крайней мѣрѣ, большинствомъ 2/3 голосовъ [7]).

---

[1]) Св. Зак., т. IX, изд. 1876 г., ст. 146—148.
[2]) Тамъ же, ст. 219, п. 2 и 3 и ст. 220.
[3]) Тамъ же, ст. 219, п. 4.
[4]) Тамъ же, ib., п. 5.
[5]) Тамъ же, ст. 246.
[6]) Тамъ же, ст. 248.
[7]) Тамъ же, ст. 149.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Порядокъ собраній и ихъ дѣлопроизводство.

А) Созывъ собраній и приготовительныя къ нимъ дѣйствія.

§ 198. Обыкновенныя губернскія собранія дворянства созываются разъ въ три года, причемъ законъ опредѣляетъ и время созыва, декабрь и январь мѣсяцы. Но это послѣднее правило знаетъ многія исключенія [1]). Затѣмъ, и нормальные сроки могутъ быть измѣнены или отсрочены, съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ [2]). Дворяне, живущіе въ губерніи, созываются повѣстками, разсылаемыми чрезъ полицію, а отсутствующіе—чрезъ столичныя вѣдомости [3]).

Починъ созыва обыкновенныхъ собраній, созываемыхъ періодически, принадлежитъ губернатору; именно, ст. 81 гласитъ, что они собираются съ его разрѣшенія и по его распоряженію. Созывъ дѣлается за четыре мѣсяца до срока, такъ какъ губернскому собранію должны предшествовать собранія уѣздныя для различныхъ приготовительныхъ дѣйствій.

Уѣздныя собранія созываются уѣздными предводителями за три мѣсяца до открытія губернскаго собранія. Предварительныя дѣйствія, предоставленныя уѣзднымъ собраніямъ, состоятъ въ слѣдующемъ:

1) Уѣздный предводитель предъявляетъ собранію списокъ дворянамъ уѣзда, съ обозначеніемъ степени права каждаго изъ нихъ участвовать въ собраніи. Послѣднее разсматриваетъ списокъ, причемъ каждому дворянину, участвующему въ собраніи, предоставляется право дѣлать свои замѣчанія. Если они не будутъ приняты собраніемъ, онъ можетъ апеллировать къ собранію предводителей и депутатовъ [4]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 184. Исключенія эти слѣдующія: 1) въ области Войска Донского выборы производятся въ маѣ; 2) въ губерніяхъ Екатеринославской, Полтавской, Харьковской и Херсонской—въ сентябрѣ; 3) въ губерніи Черниговской—въ октябрѣ; 4) въ губерніяхъ, гдѣ временно пріостановлены дворянскіе выборы, они полагались въ слѣдующіе сроки: для г. Волынской—въ іюлѣ; Минской и Подольской—въ августѣ и Кіевской—въ октябрѣ (примѣч. къ ст. 184 и приложеніе къ ст. 185).

[2]) Тамъ же, ст. 185.

[3]) Тамъ же, ст. 82.

[4]) Тамъ же, ст. 198, 199.

2) Предводитель представляетъ собранію отзывы лицъ, не имѣющихъ права участвовать въ выборахъ, но желающихъ баллотироваться на должность [1]).

3) Уѣздное собраніе избираетъ изъ своей среды депутата для ревизіи отчета объ употребленіи и состояніи дворянской казны [2]).

4) По исполненіи этихъ дѣйствій, предводитель приглашаетъ мелкопомѣстныхъ дворянъ избрать изъ своей среды уполномоченныхъ для участія въ губернскомъ собраніи [3]).

Губернскому собранію предшествуютъ затѣмъ: а) предварительное собраніе предводителей и депутатовъ и б) съѣздъ депутатовъ для ревизіи отчета о дворянской казнѣ.

а) Собраніе предводителей и депутатскаго собранія происходитъ, подъ предсѣдательствомъ губернскаго предводителя, за мѣсяцъ до губернскаго съѣзда. Разсмотрѣнію собранія подлежатъ: 1) уѣздные списки дворянамъ и 2) отзывы лицъ, не могущихъ явиться на выборы [4]).

б) Срокъ предварительнаго съѣзда депутатовъ для ревизіи дворянской казны не опредѣленъ. Законъ постановляетъ только, что они собираются въ губернскій городъ прежде открытія собранія. Здѣсь, подъ предсѣдательствомъ старшаго въ чинѣ, они разсматриваютъ отчетъ объ употребленіи дворянской казны и о найденномъ доносятъ собранію [5]).

Б. Порядокъ съѣзда дворянъ на губернское собраніе.

§ 199. Участіе дворянъ въ губернскомъ собраніи разсматривается закономъ какъ обязанность, неисполненіе которой, безъ законныхъ поводовъ, обложено наказаніемъ. Причина такого отношенія законодательства къ этому вопросу лежитъ, конечно, въ общемъ его взглядѣ на дворянство и его выборы. Разсматривая дворянство какъ служилое сословіе, предоставляя ему, въ прежнее время, право избирать много должностныхъ лицъ, законодательство разсматривало участіе дворянина въ собраніяхъ какъ нѣкоторый видъ отбыванія служебной повинности.

Но само собою разумѣется, что въ виду различія правъ отдѣльныхъ категорій дворянъ на участіе въ собраніяхъ, указанное начало не

---

[1]) Тамъ же, ст. 200.
[2]) Тамъ же, ст. 139, п. 2.
[3]) Тамъ же, ст. 201.
[4]) Тамъ же, ст. 210, 211.
[5]) Тамъ же, ст. 139, п. 2.

могло получить всеобщаго примѣненія. Дворяне, коимъ предоставлено было право быть въ собраніи безъ права голоса, не могли быть обязаны къ такому присутствованію. Затѣмъ, было бы несправедливо требовать явки въ собраніе лицъ, не имѣющихъ голоса въ выборахъ, которые законъ признавалъ важнѣйшимъ правомъ и главнымъ предметомъ собраній.

Поэтому къ участію въ губернскихъ собраніяхъ обязываются дворяне, имѣющіе въ выборахъ непосредственный голосъ, и лица, избранныя уполномоченными отъ мелкопомѣстныхъ дворянъ. Послѣднія, если они имѣютъ право избирать уполномоченныхъ, обязаны присутствовать въ уѣздныхъ собраніяхъ [1]).

Установляя обязанность явки въ собранія, законъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, опредѣляетъ и законныя причины неявки. Такими причинами являются: 1) исполненіе обязанностей по службѣ; 2) болѣзнь; 3) производство дѣлъ въ иногородныхъ судебныхъ мѣстахъ, когда эти дѣла требуютъ личнаго присутствія дворянина; 4) смерть или тяжкая болѣзнь кого-либо изъ ближайшихъ родственниковъ; 5) какое-либо важное случившееся въ имѣніи дворянина несчастье; 6) возрастъ свыше 60 лѣтъ [2]).

Изъ всѣхъ этихъ причинъ законъ останавливается на ближайшемъ опредѣленіи первой, т.-е. на „исполненіи обязанностей службы“. Насколько служба въ установленіяхъ правительственныхъ устраняетъ обязанность участвовать въ собраніяхъ? Законъ различаетъ два случая: а) когда дворянинъ служитъ внѣ губерніи и б) когда онъ занимаетъ должность въ мѣстныхъ установленіяхъ. Въ первомъ случаѣ дворянинъ не обязанъ являться въ собранія своей губерніи. Но если онъ находится въ своей губерніи въ отпуску и имѣетъ право непосредственнаго голоса въ выборахъ, то онъ обязанъ прибыть въ собраніе. Законъ выражаетъ даже желаніе, чтобы дворяне, прибывшіе въ свою губернію по обязанностямъ службы, принимали участіе въ собраніяхъ, если „обязанности ихъ къ тому не препятствуютъ“ [3]). Во второмъ случаѣ дворянинъ обязанъ являться въ собранія, наравнѣ со всѣми мѣстными дворянами, „поскольку“, говоритъ ст. 207,—„можетъ это быть совмѣстно съ обязанностями ихъ служенія“. Послѣднее выраженіе должно понимать въ ограниченномъ смыслѣ, въ виду ссылки, сдѣланной ст. 207 на ст. 100, воспрещающую губернаторамъ и губернскимъ прокурорамъ (гдѣ они есть) принимать участіе въ дѣлахъ собраній. Слѣдовательно, за исключеніемъ этихъ лицъ, всѣ прочіе служащіе дворяне обязаны

---

[1]) Тамъ же, ст. 202.
[2]) Тамъ же, ст. 205.
[3]) Тамъ же, ст. 208.

принимать участіе въ собраніяхъ. Та же обязанность налагается и на дворянъ, состоящихъ по арміи (т.-е. не при полкахъ) за полученными въ сраженіяхъ ранами [1]).

Возрастъ свыше 60 лѣтъ представляетъ безусловно законную причину неявки, хотя законъ не воспрещаетъ престарѣлымъ дворянамъ, по собственному ихъ желанію, принимать участіе въ дѣлахъ своего общества.

Прочія причины (2—5) подлежатъ оцѣнкѣ дворянскихъ собраній. Дворянинъ, не имѣя возможности прибыть въ собраніе, долженъ увѣдомить о томъ письменно и съ объясненіемъ причинъ своего уѣзднаго предводителя. Отзывы эти предварительно разсматриваются собраніемъ предводителей и депутатовъ и съ заключеніемъ ихъ представляются губернскому собранію. Если отзывы будутъ найдены неосновательными, то собраніе можетъ большинствомъ ²/з подвергнуть неявившихся дворянъ взысканію, по ст. 1430 и 1431 улож. о наказ., именно: въ первый разъ замѣчанію отъ губернскаго предводителя, во второй—денежному взысканію не свыше 75 р., а въ третій, сверхъ означеннаго взысканія,—исключенію изъ собранія, не далѣе срока съѣзда [2]).

Нѣкоторое отступленіе отъ этихъ правилъ сдѣлано для донского дворянства. Именно, ему дано право, вмѣсто личнаго участія въ собраніи, посылать отъ каждаго изъ 7 округовъ по 12 депутатовъ для присутствованія при выборахъ [3]).

Въ срокъ, назначенный для выборовъ, дворяне, указанные выше, обязаны прибыть въ губернскій городъ и явиться къ своему уѣздному предводителю, или, въ случаѣ болѣзни, письменно увѣдомить его о своемъ пріѣздѣ. Предводитель заноситъ прибывшаго въ поименный списокъ. Съѣздъ дворянъ долженъ быть законченъ за день до открытія собранія, такъ какъ наканунѣ этого дня уѣздные предводители обязаны явиться къ губернскому предводителю дворянства. Послѣдній, получивъ отъ уѣздныхъ предводителей поименные списки потомственныхъ дворянъ, прибывшихъ для участія въ собраніи, и дворянъ личныхъ, изъявившихъ желаніе служить по выборамъ, препровождаетъ ихъ къ губернатору и испрашиваетъ его разрѣшеніе открыть собраніе [4]).

Предложеніе губернатора дворянскому собранію объ открытіи его засѣданій дѣлается письменно. Но предъ открытіемъ засѣданій дво-

---

[1]) Тамъ же, ст. 207 и 209.

[2]) Тамъ же, ст. 206, 211 и 220.

[3]) Тамъ же, ст. 203.

[4]) Правила объ обрядѣ выборовъ, тамъ же, приложеніе къ ст. 221, ст. 1—3.

рянство приводится къ присягѣ „на соблюденіе порядка и безпристрастія въ предлежащемъ собраніи дѣлъ“. Присяга приносится дворянствомъ послѣ литургіи и молебствія въ первый день открытія собранія. Для этой цѣли дворянство собирается въ своемъ домѣ, куда является и губернаторъ для прочтенія письменнаго предложенія объ открытіи собранія. Затѣмъ онъ приглашаетъ дворянство въ церковь, гдѣ, послѣ литургіи и молебствія, приводитъ его къ присягѣ [1]). Послѣ того всѣ дальнѣйшія распоряженія предоставляются губернскому предводителю, причемъ предсѣдательство во все время дворянскаго съѣзда принадлежитъ прежнему, т.-е. находящемуся въ должности предводителю, такъ какъ новый губернскій предводитель избирается въ концѣ съѣзда [2]). Права и обязанности послѣдняго, какъ предсѣдателя собранія, изложены въ общихъ правилахъ „о правахъ предсѣдателей сословныхъ и общественныхъ собраній“. Ихъ удобнѣе будетъ разсматривать ниже, при обозрѣніи земскихъ учрежденій, такъ какъ означенныя правила представляютъ особенный интересъ для дѣятельности земскихъ собраній. Губернаторъ не участвуетъ, какъ мы видѣли, въ засѣданіяхъ дворянства. О всѣхъ дѣлахъ, касающихся собранія, онъ сносится съ послѣднимъ чрезъ губернскаго предводителя [3]). Дворянство обязано исполнять законныя требованія губернатора [4]).

B. Порядокъ занятій дворянскаго собранія.

§ 200. Для обыкновенныхъ собраній дворянства назначенъ пятнадцатидневный срокъ; но дворянство можетъ продлить его, съ разрѣшенія губернатора [5]). Законъ самъ установляетъ послѣдовательность въ разсмотрѣніи дѣлъ, подлежащихъ собранію. Общимъ началомъ этого порядка является то правило, что собраніе должно окончить всѣ свои занятія, кромѣ выборовъ, до начатія послѣднихъ. Правило это имѣетъ то основаніе, что лица, имѣющія право участвовать во всѣхъ постановленіяхъ дворянства, кромѣ выборовъ, при производствѣ послѣднихъ въ собраніи не присутствуютъ [6]).

Дѣла, подлежащія разсмотрѣнію собранія (кромѣ выборовъ), докладываются ему въ слѣдующей постепенности:

---

[1]) Форма присяги приложена къ ст. 214 т. IX. Дворяне, прибывшіе въ городъ по открытіи собранія, приводятся къ присягѣ губ. предводителемъ (ст. 215).

[2]) Тамъ же, ст. 214.

[3]) Св. зак., т. II, ст. 529.

[4]) Св. зак., т. IX, ст. 217.

[5]) Тамъ же, ст. 218.

[6]) Обрядъ, ст. 15.

1. Предложенія губернатора, по коимъ дворянство должно постановить свое заключеніе.

2. Дѣла о допущеніи къ участію въ собраніи и выборахъ дворянъ, бывшихъ подъ судомъ.

3. Отзывы дворянъ, не могшихъ явиться въ собраніе.

4. Списки дворянъ, не прибывшихъ въ собраніе и не извѣстившихъ о причинахъ неявки.

5. Отзывы личныхъ и потомственныхъ дворянъ, не имѣющихъ права участвовать въ выборахъ, но желающихъ служить по нимъ.

6. Отчеты объ употребленіи дворянской казны.

7. Совѣщанія о пользахъ и нуждахъ дворянства [1]).

Губернскій предводитель увѣдомляетъ губернатора о всѣхъ постановленіяхъ, состоявшихся въ собраніи [2]). Представленія дворянства о его пользахъ и нуждахъ губернаторъ разсматриваетъ немедленно и дѣлаетъ зависящія отъ него распоряженія, а по ходатайствамъ, превышающимъ его власть, представляетъ министру внутр. дѣлъ со своимъ заключеніемъ [3]). Губернаторъ же разрѣшаетъ печатаніе постановленій собранія, отчетовъ объ его засѣданіяхъ, сужденій, преній и рѣчей [4]). Разрѣшенію губернатора подлежатъ также постановленія собранія о сношеніи или соглашеніи съ другими собраніями „по дѣламъ, относящимся къ общимъ правительственнымъ распоряженіямъ или къ вопросамъ объ установленныхъ закономъ предѣлахъ вѣдомства собраній“ [5]).

§ 201. Занятія собранія заканчиваются производствомъ выборовъ, коими дворянство, по окончаніи указанныхъ выше дѣлъ, должно заниматься исключительно [6]). Выборы производятся по уѣздамъ, для замѣщенія должностей уѣздныхъ, и всею губерніею, для замѣщенія должностей губернскихъ или для перебаллотировки, въ извѣстныхъ случаяхъ, лицъ, избранныхъ въ уѣздѣ.

Соотвѣтственно этому, въ залѣ (или залахъ) собранія предварительно разставляются столы уѣздные и губернскій съ баллотировочными ящиками и разными книгами и документами для справокъ [7]). Къ губернскому столу приглашаются: 1) всѣ дворяне для обсужденія вопросовъ, указанныхъ выше, или для другихъ дѣлъ;

---

[1]) Св. зак., т. IX, ст. 219.
[2]) Тамъ же, ст. 217.
[3]) Св. зак., т. II, ст. 530.
[4]) Тамъ же, ст. 531.
[5]) Тамъ же, ст. 533.
[6]) Св. зак., т. IX, ст. 221.
[7]) Обрядъ, ст. 5—9.

2) уѣздные предводители дворянства для разсмотрѣнія какихъ-либо общихъ дѣлъ; 3) дворяне (поуѣздно) для производства выборовъ всею губерніею.

Въ порядкѣ постепенности уѣздные выборы предшествуютъ губернскимъ. Они производятся за уѣздными столами, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства. Послѣдній наблюдаетъ за порядкомъ баллотировки и производитъ счетъ шаровъ; но при избраніи его самого счетъ шаровъ производится старшимъ по чину дворяниномъ. Изъ уѣздныхъ должностей избирается, прежде всѣхъ, уѣздный предводитель, затѣмъ депутаты дворянства и засѣдатели опеки и полицейскаго управленія.

Избраннымъ считается дворянинъ, получившій наибольшее число голосовъ. При равенствѣ голосовъ между двумя и болѣе лицами затрудненіе рѣшается жребіемъ. Изъ дворянъ, получившихъ наибольшее послѣ избраннаго число голосовъ (но во всякомъ случаѣ большинство), назначаются кандидаты къ должности, коихъ на каждую уѣздную должность полагается по два. Кандидаты, какъ увидимъ ниже, призываются къ исправленію должности, по которой они состоятъ, въ случаѣ вакансіи ея. Списокъ избранныхъ составляется уѣзднымъ предводителемъ, подписывается имъ и всѣми присутствующими дворянами и сообщается губернскому предводителю. Послѣдній сообщаетъ ихъ губернатору для утвержденія [1].

Законъ предусматриваетъ, однако, случай, когда относительно избраннаго въ уѣздѣ возникнутъ столь сильныя сомнѣнія, что объ нихъ будетъ заявлено собранію чрезъ губернскаго предводителя съ требованіемъ перебаллотировки избраннаго. Послѣдній обязанъ предложить о томъ собранію, и если требованіе о перебаллотировкѣ будетъ принято $^2/_3$ голосовъ, то избранное лицо, вмѣстѣ съ кандидатами на ту же должность, перебаллотировывается всею губерніею за губернскимъ столомъ [2].

§ 202. Выборы губерніею производятся тѣмъ же порядкомъ, съ однимъ существеннымъ отличіемъ. Именно, избраніе всѣхъ лицъ на губернскія должности производится изъ числа кандидатовъ, представляемыхъ отъ уѣздовъ по два отъ каждаго [3]. Исключеніе сдѣлано только для должности губернскаго предводителя. Для замѣщенія этой должности, дворянство избираетъ двухъ кандидатовъ, одинъ изъ коихъ утверждается въ этой должности Государемъ. Но баллотировкѣ подвергается прежде всего настоящій губернскій предводи-

---

[1]) Обрядъ, ст. 19—44.
[2]) Тамъ же, ст. 48.
[3]) Тамъ же, ст. 39 и 46.

тель, затѣмъ прежніе губ. предводители, почетные попечители гимназій, уѣздные предводители, занимавшіе эту должность въ послѣднее трехлѣтіе и вновь избранные. „Обрядъ“ желалъ, такимъ образомъ, ограничить кругъ лицъ, баллотируемыхъ на званіе губернскаго предводителя, дворянами, уже заслужившими особенное довѣріе своего сословія. Но ст. 57 постановляетъ, что если всѣ указанныя лица откажутся отъ баллотировки, то дворянству дозволяется избирать и другихъ потомственныхъ дворянъ.

Для баллотированія всею губерніею, на губернскомъ столѣ для скорости ставятся два ящика, и наблюденіе за порядкомъ поручается губернскому предводителю и старшему по балламъ уѣздному предводителю. Дворяне приглашаются къ ящикамъ поуѣздно и по старшинству уѣздовъ. Губернскій предводитель и его ассистентъ (т.-е. старшій по балламъ уѣздный предводитель) кладутъ свои шары прежде всѣхъ. Счетъ балловъ производится однимъ губернскимъ предводителемъ, за исключеніемъ того случая, когда баллотируется онъ самъ: тогда счетъ шаровъ производится уѣзднымъ предводителемъ старшаго города.

Производствомъ выборовъ занятія дворянскаго собранія заключаются. Оно закрывается порядкомъ, установленнымъ для его открытія. На другой день по окончаніи выборовъ губернаторъ предлагаетъ дворянству и избраннымъ должностнымъ лицамъ идти въ церковь. Послѣ литургіи и принесенія присяги вновь избранными (если они не состоятъ на службѣ) дворянство возвращается въ домъ собранія, гдѣ ему объявляется предложеніе губернатора о закрытіи его засѣданій. Лица, утвержденныя въ должностяхъ Государемъ, даютъ присягу послѣ утвержденія и при вступленіи въ должность.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Дворянскія установленія.

§ 203. Дворянскими учрежденіями называются мѣста и лица, установленныя для цѣлей внутренняго управленія дворянскихъ обществъ. Они суть: 1) дворянское депутатское собраніе, 2) дворянская опека и 3) предводители дворянства.

I. Депутатское собраніе есть коллегіальное установленіе, состоящее изъ губернскаго предводителя дворянства и депутатовъ, избираемыхъ отъ каждаго уѣзда по одному на три года и утверждаемыхъ въ должности губернаторомъ [1]).

[1]) Св. зак., т. IX, ст. 235, 238 и 259.

Дѣла, предоставленныя депутатскому собранію, могутъ быть раздѣлены на три категоріи:

а) Дѣла по веденію дворянской родословной книги и выдачѣ дворянамъ протоколовъ и свидѣтельствъ о дворянствѣ.

б) Участіе въ распоряженіяхъ о наложеніи опекъ на имѣнія дворянъ въ случаяхъ: 1) за безмѣрную и разорительную роскошь и 2) вслѣдствіе отпаденія дворянина отъ православной вѣры.

в) Содержаніе формулярныхъ списковъ лицъ, служащихъ по выбору дворянства [1]).

Изъ этихъ трехъ разрядовъ наиболѣе важнымъ признается первый, хотя дѣятельность депутатскаго собранія ограничивается признаніемъ членомъ дворянскаго общества того, кто доказалъ свое дворянство въ департаментѣ герольдіи, и внесеніемъ его въ родословную книгу губерніи [2]). Порядокъ признанія лица членомъ дворянскаго общества, внесеніе его въ родословную книгу и выдача свидѣтельствъ и протоколовъ о дворянствѣ опредѣляются довольно подробными правилами, какъ общими, такъ и спеціальными, касающимися дворянъ изъ грековъ и магометанъ, дворянъ бессарабскихъ и тому подобныхъ [3]).

По свойству дѣлъ, порученныхъ депутатскому собранію, не требуется всегда коллегіальнаго ихъ разсмотрѣнія и рѣшенія. Бумаги, поступающія въ собранія, рѣшаются или коллегіально, по протоколамъ собранія, или порядкомъ исполнительнымъ, по резолюціямъ губернскаго предводителя. Число послѣднихъ бумагъ, на основаніи ст. 279, довольно велико. Вслѣдствіе этого депутатское собраніе не имѣетъ постоянныхъ засѣданій; оно созывается, по мѣрѣ надобности, губернскимъ предводителемъ [4]).

Іерархически, депутатское собраніе подчиняется только сенату (по департаменту герольдіи). Жалобы на собраніе приносятся сенату; сюда же поступаютъ на ревизію опредѣленія собранія. Но оно подлежитъ надзору губернатора въ отношеніи порядка содержанія родословной книги и своевременнаго доставленія департаменту герольдіи о послѣдовавшихъ измѣненіяхъ въ составѣ дворянскаго общества. Въ случаѣ медленности или упущеній, замѣченныхъ въ дѣлахъ собранія, губернаторъ предлагаетъ губернскому правленію сдѣлать собранію напоминаніе и потребовать объясненій. Затѣмъ губернатору, въ случаѣ дальнѣйшей медленности, предоставляется доносить сенату. Взыска-

---

[1]) Тамъ же, ст. 261.
[2]) Тамъ же, ст. 262 и 263.
[3]) Тамъ же, ст. 264—277.
[4]) Тамъ же, ст. 280.

ніямъ за упущенія депутатскія собранія могутъ быть подвергаемы только съ разрѣшенія сената [1]).

II. Дворянская опека, какъ показываетъ самое ея названіе, установлена для завѣдыванія опекунскими дѣлами мѣстнаго дворянства. Организація опеки доселѣ остается сословною, причемъ каждое сословіе обязано имѣть попеченіе о сиротахъ своего общества. Таковы сиротскіе суды, установленные для городскихъ обывателей. Дѣла по опекамъ надъ лицами крестьянскаго сословія предоставлены сельскимъ сходамъ.

Дворянскія опеки суть установленія уѣздныя и по Учрежденію о губерніяхъ полагались (по общему правилу) въ каждомъ уѣздѣ. Правило это сохраняло свою силу до судебной реформы, т.-е. до упраздненія уѣздныхъ судовъ, съ коими опеки были довольно тѣсно связаны [2]). По введеніи судебной реформы министру юстиціи было предоставлено право соединять и закрывать дворянскія опеки, передавая производящіяся въ нихъ дѣла въ другія, ближайшія къ нимъ опеки. Вслѣдствіе этого, въ настоящее время опеки учреждаются на одинъ или на нѣсколько уѣздовъ. Онѣ состоятъ, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, изъ двухъ (въ С.-Петербургѣ изъ трехъ) засѣдателей, избранныхъ дворянствомъ на три года, съ утвержденія губернатора [3]). Опека имѣетъ свою канцелярію.

Опекѣ ввѣрены всѣ опекунскія дѣла въ обширномъ смыслѣ этого слова. Сюда принадлежатъ:

1. „Попеченіе о малолѣтнихъ сиротахъ и вдовахъ дворянскаго состоянія и объ имѣніи ихъ и дѣлахъ“, т.-е. на опеки возлагается попеченіе какъ о личности сиротъ и вдовъ, такъ и объ ихъ имуществѣ. Поэтому: а) имъ принадлежитъ назначеніе опекуновъ надъ малолѣтними, если опекунъ въ завѣщаніи не назначенъ, а оставшіеся въ живыхъ отецъ или мать не примутъ на себя этой обязанности; б) онѣ наблюдаютъ за дѣйствіями опекуновъ и разсматриваютъ ихъ отчеты, причемъ опеки наблюдаютъ, „чтобы имѣнія малолѣтняго были управляемы какъ слѣдуетъ и чтобы онъ получалъ пристойное содержаніе и воспитаніе“; в) онѣ разсматриваютъ представленія опекуновъ о необходимости залога или продажи имѣнія малолѣтняго и представляютъ о томъ съ своимъ заключеніемъ сенату, которому принадлежитъ разрѣшеніе такихъ залоговъ и продажъ; г) если имѣнія послѣ родителей малолѣтняго не осталось, то на опекѣ лежитъ обязан-

---

[1]) Тамъ же, ст. 282, 283, 286—289; т. II, ст. 534.

[2]) Ср. т. II, изд. 1857 года, ст. 4062: „Дворянская опека состоитъ при каждомъ уѣздномъ судѣ, гдѣ есть дворянство“, и т. д. Въ составъ опеки входитъ и уѣздный судья.

[3]) Т. II, изд. 1876 г., ст. 1721; т. IX, ст. 235 и 238.

ность объ устройствѣ судьбы малолѣтняго однимъ изъ способовъ, указанныхъ въ законѣ [1]).

2. Вѣдѣнію опекъ подлежатъ дворянскія имѣнія, секвестрованныя вслѣдствіе поводовъ, указанныхъ въ законѣ, т.-е. когда надъ имѣніями учреждается опека въ видѣ секвестра.

3. Опека завѣдуетъ имѣніями, состоящими въ спорѣ по духовнымъ завѣщаніямъ, и въ другихъ случаяхъ.

Наблюденіе за дѣйствіями дворянскихъ опекъ принадлежитъ: 1) окружнымъ судамъ и 2) губернскимъ правленіямъ. Въ окружные суды приносятся жалобы на дѣйствія и постановленія опекъ, причемъ основаніе для жалобъ представляютъ двѣ категоріи: а) формальная неправильность въ дѣйствіяхъ опекъ, т.-е. медленность, отступленіе отъ законнаго порядка и отказъ въ совершеніи дѣйствій, требуемыхъ закономъ; б) неправильность въ существѣ постановленія, когда имъ нарушаются личныя и имущественныя права просителя. Жалобы этого рода приносятся окружному суду въ опредѣленные сроки, за исключеніемъ жалобъ на медленность, которыя никакимъ срокомъ не ограничиваются [2]). Жалобы на постановленія окружного суда приносятся судебной палатѣ. Иски о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные нерадѣніемъ, неосмотрительностью или медленностью членовъ опеки, предъявляются въ судебной палатѣ по общимъ правиламъ уст. гр. суд., ст. 1316 и слѣд. [3]).

Надзоръ за общимъ порядкомъ въ дѣятельности опекъ принадлежитъ губернскому правленію на тѣхъ же основаніяхъ, на какихъ ему принадлежитъ надзоръ за другими уѣздными установленіями. Но взысканія на членовъ опекъ за упущенія и безпорядки налагаются порядкомъ, указаннымъ въ ст. 1066 уст. уг. суд. и объясненнымъ въ части II этого сочиненія, въ ученіи о службѣ гражданской [4]).

III. Предводители дворянства. Должность предводителей дворянства имѣла и имѣетъ двоякое значеніе. Во-первыхъ, они призваны „къ попеченію о пользахъ дворянства и охраненію въ семъ сословіи благоустройства и порядка“ [5]), т.-е. къ непосредственному завѣдыванію внутренними дѣлами дворянскаго общества. Во-вторыхъ, они являются важными органами общей администраціи и вводятся

---

[1]) Т. II, ст. 1723, п. 1; т. X, ч. 1, ст. 231, 233, 277, 281, 286, 288.

[2]) Срокъ для принесенія жалобъ мѣсячный, причемъ онъ исчисляется слѣдующимъ образомъ: а) для лицъ, коимъ постановленіе опеки было объявлено,—со дня объявленія; б) для прочихъ—со дня приведенія постановленія опеки въ исполненіе.

[3]) Т. II, ст. 1728—1738.

[4]) Ср. тамъ же, ст. 667, п. 47, 1740.

[5]) Т. IX, ст. 293.

въ составъ земскихъ установленій въ качествѣ представителей сословія, сохранившаго свое привилегированное положеніе и связь съ правительственными учрежденіями. Изъ всѣхъ выборныхъ мѣстныхъ должностей, должность предводителей, по закону, окружена наибольшимъ почетомъ и пользуется наибольшими условіями независимости.

Губернскій предводитель и лицо, заступающее его мѣсто, занимаютъ первое мѣсто послѣ губернатора [1]); онъ имѣетъ право, по всѣмъ дѣламъ, относящимся къ пользамъ дворянства, относиться непосредственно къ губернатору и къ министру внутреннихъ дѣлъ [2]). Ни губернское правленіе, ни палаты не имѣютъ права посылать предводителямъ указовъ и требовать отъ нихъ рапортовъ: они сносятся съ ними или чрезъ депутатское собраніе, или чрезъ губернатора [3]). Послѣдній сносится какъ съ губернскимъ, такъ и съ уѣздными предводителями отношеніями [4]).

Въ отношеніи служебнаго положенія губернскаго и уѣздныхъ предводителей законъ не проводитъ различія. Послѣдніе не состоятъ въ подчиненіи у перваго; въ глазахъ закона, они назначены по выбору одного и того же сословія; имъ одинаково присвоена извѣстная мѣра власти и отвѣтственности „на разныхъ степеняхъ, одинаковаго же уваженія и довѣренности основанныхъ". Поэтому они относятся какъ равный къ равному [5]). Уѣздные предводители по дѣламъ своего уѣзда дѣйствуютъ самостоятельно и подъ своею отвѣтственностью. Губернскій предводитель не вправѣ принимать жалобъ на уѣздныхъ. Въ случаѣ упущеній или преступленій по должности губернскій и уѣздный предводители одинаково предаются суду опредѣленіемъ 1-го департамента сената [6]).

Этимъ взглядомъ законодательства на относительное значеніе губернскаго и уѣздныхъ предводителей объясняется общность обязанностей, возлагаемыхъ на нихъ, причемъ въ дальнѣйшихъ постановленіяхъ эти обязанности спеціализируются и распредѣляются между губернскимъ и уѣздными предводителями. Соотвѣтственно этому, т. IX Св. зак. содержитъ въ себѣ общую статью 293, опредѣляющую обязанности предводителей вообще, и двѣ спеціальныя статьи (294 и 295), опредѣляющія обязанности губернскаго и уѣздныхъ предводителей отдѣльно.

1. Общія обязанности предводителей, согласно двойственному ихъ

---

[1]) Тамъ же, ст. 299.
[2]) Тамъ же, ст. 300.
[3]) Тамъ же, ст. 302.
[4]) Тамъ же, ст. 301.
[5]) Тамъ же, ст. 298.
[6]) Тамъ же, ст. 297 и 303; уст. угол. суд., ст. 1088, п. 3.

назначенію, указанному выше, раздѣляются на обязанности „попеченія о пользахъ дворянства и охраненія въ семъ сословіи благоустройства и порядка“ и обязанности по участію въ администраціи правительственной и земской.

а) Къ дѣламъ перваго рода могутъ быть отнесены: 1) ходатайства, по уполномочію дворянства объ его пользахъ и нуждахъ, предложенія дворянства объ этихъ дѣлахъ, объявленіе ему „отзывовъ и повелѣній начальства“; 2) открытіе дворянскихъ собраній, предсѣдательство на нихъ и всѣ дѣйствія, связанныя съ предсѣдательствомъ въ собраніи и при производствѣ выборовъ; 3) приглашеніе дворянства къ принятію на себя казенныхъ и земскихъ подрядовъ и поставокъ и дальнѣйшія распоряженія по дѣламъ этого рода; 4) храненіе и употребленіе дворянской казны по постановленіямъ собраній; 5) участіе въ составленіи дворянской родословной книги; 6) участіе въ распоряженіяхъ по наложенію опекъ за расточительность и отступленіе отъ православія; 7) участіе въ освидѣтельствованіи сумасшедшихъ дворянскаго происхожденія; 8) доставленіе свѣдѣній и выдача свидѣтельствъ о поведеніи, образѣ жизни и состояніи дворянъ; свѣдѣнія о вновь родившихся дворянскихъ дѣтяхъ и извѣщеніе опекъ о сиротахъ [1]).

б) Къ дѣламъ второго рода должны быть отнесены: 1) засѣданіе въ губернскомъ и уѣздномъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіи; 2) предсѣдательство въ земскихъ собраніяхъ; 3) засѣданіе въ губернскомъ и уѣздномъ по воинской повинности присутствіи; 4) участіе въ дѣлахъ народнаго образованія [2]).

Изъ этого перечня видно, что законъ вводитъ предводителей въ составъ смѣшанныхъ присутствій и совѣтовъ, въ которыхъ они являются или представителями своего сословія, или даже органами администраціи. Сверхъ того, на нихъ возлагается предсѣдательство въ земскихъ собраніяхъ.

2. Спеціальныя статьи 294 и 295, исчисляющія обязанности губернскаго и уѣзднаго предводителей, имѣютъ двоякое значеніе. Во-первыхъ, онѣ указываютъ, въ какой мѣрѣ распредѣляются между тѣми и другими ихъ общія обязанности. Такъ, напримѣръ, п. 10 ст. 294 говоритъ, что губернскій предводитель засѣдаетъ въ губернскомъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіи въ качествѣ члена, а п. 8 ст. 295 указываетъ, что уѣздный предводитель предсѣдательствуетъ въ уѣздномъ присутствіи по этимъ дѣламъ. Во-вторыхъ, въ названныхъ статьяхъ названы нѣкоторыя обязанности, не исчисленныя въ ст. 293.

---

[1]) Т. IX, ст. 293, пп. 1—9, 12 и 13.
[2]) Тамъ же, пп. 10, 11, 15 и 16.

а) Должность уѣзднаго предводителя является болѣе сложною по той роли, которую законъ даетъ ему въ разныхъ отрасляхъ мѣстной администраціи. Это замѣтно въ особенности въ дѣлахъ характера правительственнаго. Тамъ, гдѣ въ губерніи предсѣдательство въ различныхъ присутствіяхъ возлагается на губернатора, въ уѣздѣ оно предоставляется уѣздному предводителю. Спеціальныя обязанности, на немъ лежащія, относятся какъ къ дѣламъ дворянства, такъ и къ дѣламъ правительственнымъ и земскимъ.

α) По дѣламъ дворянскимъ уѣздный предводитель несетъ слѣдующія обязанности: 1) по веденію списковъ дворянскихъ родовъ уѣзда; 2) по предсѣдательству въ дворянской опекѣ; 3) по выдачѣ свидѣтельствъ о бѣдности вдовамъ и сиротамъ дворянскаго происхожденія; 4) по надзору за полюбовнымъ размежеваніемъ земель, когда оно происходитъ между опекунами и лицами, состоящими подъ ихъ опекой.

β) Гораздо сложнѣе его обязанности по дѣламъ общаго и земскаго управленія. Независимо отъ присутствія въ разныхъ установленіяхъ прежняго происхожденія и неимѣющихъ въ уѣздахъ особеннаго значенія (каковы уѣздные комитеты общественнаго здравія, отдѣленіе попечительнаго о тюрьмахъ комитета), уѣздный предводитель призывается къ дѣятельной роли въ качествѣ предсѣдателя важнѣйшихъ изъ мѣстныхъ учрежденій. Именно, онъ предсѣдательствуетъ: 1) въ уѣздномъ земскомъ собраніи; 2) въ уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіяхъ или въ съѣздѣ мировыхъ посредниковъ (гдѣ таковые еще существуютъ); 3) въ уѣздномъ по воинской повинности присутствіи; 4) въ уѣздномъ училищномъ совѣтѣ; 5) во временныхъ коммиссіяхъ для составленія очередныхъ списковъ присяжныхъ засѣдателей по уѣзду; 6) во время производства народной переписи въ ревизской коммиссіи.

Эти спеціальныя обязанности уѣздныхъ предводителей будутъ указаны съ большею подробностью при разсмотрѣніи установленій, въ коихъ они предсѣдательствуютъ.

б) Спеціальныя обязанности губернскаго предводителя по дѣламъ дворянскимъ не столь сложны. Сверхъ разсмотрѣнія просьбъ объ отставкѣ чиновниковъ, служащихъ по выбору дворянства, и выдачи свидѣтельствъ о безпорочномъ поведеніи дворянъ, нуждающихся въ этихъ свидѣтельствахъ [1]), онъ предсѣдательствуетъ въ посреднической коммиссіи полюбовнаго размежеванія. Затѣмъ, онъ засѣдаетъ, на правахъ члена, въ различныхъ установленіяхъ, между коими важнѣйшими являются: губернскій распорядительный комитетъ, губернскія

---

[1]) Тамъ же, ст. 294, пп. 1, 7—9.

по крестьянскимъ и по городскимъ дѣламъ и по воинской повинности присутствія. Предсѣдательство принадлежитъ губернскому предводителю въ губ. земскомъ собраніи (если не будетъ назначено другое лицо) и въ губернскомъ училищномъ совѣтѣ.

§ 204. Исправленіе должности предводителей, въ случаѣ болѣзни или отсутствія, опредѣляется слѣдующими правилами. Должность губернскаго предводителя всегда исправляется однимъ изъ уѣздныхъ предводителей, причемъ прежде всего вступаетъ въ эту должность уѣздный предводитель губернскаго города, а за отсутствіемъ послѣдняго одинъ изъ прочихъ предводителей, по правиламъ, указаннымъ въ ст. 241 т. IX. Должность уѣзднаго предводителя исправляется кандидатомъ и, за отсутствіемъ такового, депутатомъ дворянства или же, наконецъ, старшимъ по балламъ засѣдателемъ опеки. Исправленіе должности предводителей въ случаѣ вакансіи (открывшейся смертью или отставкою предводителя) опредѣляется примѣнительно къ тѣмъ же началамъ. Въ случаѣ вакансіи по должности губернскаго предводителя, она исправляется уѣзднымъ предводителемъ губернскаго города; дополнительныхъ выборовъ на должность губернскаго предводителя законъ не допускаетъ. При вакансіи должности уѣзднаго предводителя, она замѣщается кандидатомъ. За неимѣніемъ кандидата, производятся дополнительные выборы въ уѣздномъ городѣ. При этомъ дворянству разрѣшается избирать предводителя или на остающійся срокъ (т.-е. до новаго трехлѣтія), или на слѣдующее трехлѣтіе [1].

Служащія по выборамъ дворянства лица вообще считаются на государственной службѣ. Вслѣдствіе этого они пользуются ея правами и подчиняются условіямъ ея дисциплины, съ нѣкоторыми лишь измѣненіями [2].



[1]) Тамъ же, ст. 240—247.

[2]) Тамъ же, ст. 249—253 и приложеніе къ ст. 249.

ПРИЛОЖЕНІЯ.

I.

СИСТЕМЫ МѢСТНАГО УПРАВЛЕНІЯ
НА ЗАПАДѢ ЕВРОПЫ И ВЪ РОССІИ [1]).

(*Сборникъ государственныхъ знаній*, т. V, стр. 72—124, т. VI, стр. 92—160).

СТАТЬЯ ПЕРВАЯ.

Земскія учрежденія, крестьянское положеніе, городовое положеніе—все, что называется у насъ областью самоуправленія, давно уже сдѣлалось предметомъ практической критики, т.-е. критики по дѣйствіямъ, по результатамъ, по непосредственному значенію разныхъ дѣятелей и ихъ „мѣропріятій" относительно разныхъ мѣстныхъ интересовъ. Нельзя сказать, чтобы эта практическая оцѣнка привела и могла привести къ общимъ и прочнымъ результатамъ. „Самоуправленіе" наше со стороны его практическихъ результатовъ остается еще вопросомъ, невѣдомою землею. Такое впечатлѣніе производитъ, напримѣръ, прекрасно написанная книга г. Мордовцева *Десятилѣтіе русскаго земства.*

---

[1]) Во избѣжаніе частыхъ ссылокъ, считаю нужнымъ указать здѣсь на главнѣйшія пособія и источники, коими я пользовался. Кромѣ извѣстныхъ трудовъ Гнейста, Батби, Лаферрьера, Леруа-Больё, Рӧнне, Шульца и друг., я имѣлъ въ виду изданіе О. Гана (Hahn), *Kreisordnung* (1873 г.) и *Provinzialordnung* (1875 г.) съ полными мотивами и объяснительными записками.—Сельера (Cellère). *Commentaire de la loi du 10 Août* 1871 (о департаментскихъ совѣтахъ) съ комментаріями и мотивами.—Вюатрена и Батби (Vuatrin et Batbie), *Сборникъ французскихъ административныхъ законовъ* (*Lois administratives françaises*).—Лаферрьера и Батби (Laferrière et Batbie), *Сборникъ конституцій.*—*Труды* коммиссіи для составленія проекта губернскихъ учрежденій.—*Матеріалы*, относящіеся до новаго общественнаго устройства въ городахъ имперіи, изданные хозяйственнымъ департаментомъ министерства внутр. дѣлъ, и т. д. — Другія сочиненія указаны въ самой статьѣ.

Въ общемъ итогѣ дѣятельность земства, по мнѣнію почтеннаго автора, несомнѣнно, улучшила условія нашего мѣстнаго быта.

„Земство“, говоритъ онъ, „беретъ подъ свою непосредственную защиту мужика и, въ подлежащихъ случаяхъ, выдерживаетъ изъ-за его личности, изъ-за его интересовъ, изъ-за его кармана, изъ-за его здоровья довольно тяжелую борьбу съ полиціею, въ то время, когда эта послѣдняя, слишкомъ спеціально и слишкомъ односторонне понимая свои права, относится къ крестьянскому населенію съ полицейскимъ увлеченіемъ, съ рвеніемъ не по закону и не по логикѣ“.

Земство заботится о мѣстномъ хозяйствѣ, о народномъ образованіи, о части медицинской и санитарной, о мѣстномъ кредитѣ и заботится такъ, какъ никто до него не заботился объ этихъ предметахъ [1]).

„Но“, продолжаетъ г. Мордовцевъ, „въ нашемъ обозрѣніи не все будетъ земская идиллія. Мы увидимъ не въ однихъ захолустьяхъ, но и на бойкихъ мѣстахъ, какъ одна земская фракція силится эксплоатировать и держать въ черномъ тѣлѣ другую; какъ на счетъ мужиковъ проводятъ желѣзныя дороги, и мужички же должны гарантировать сомнительную доходность этихъ дорогъ; какъ дѣятели иныхъ фракцій рыцарски высказываются противъ народнаго образованія, другіе хотѣли бы поворотить историческое колесо въ дореформенное пространство и вообще дать машинѣ задній ходъ; какъ нѣкоторыя земства, повидимому, махнули рукой на свои земскія задачи и спятъ глубокимъ послѣобѣденнымъ сномъ“ и т. д. [2]).

Дѣйствительно, вся книга г. Мордовцева представляетъ множество фактовъ въ ту и въ другую сторону. Свѣтлаго больше, чѣмъ мрачнаго. Нельзя безъ особеннаго чувства читать заключительной главы этой книги, гдѣ талантливый публицистъ сильными чертами рисуетъ фигуры отдѣльныхъ земскихъ дѣятелей, показываетъ, какъ „изъ-за строительнаго мусора выдаются цѣлыя фигуры, головы, руки, ноги, спины, а иногда слышатся живые, сильные голоса земскихъ рабочихъ вмѣстѣ съ плачемъ и руганью“. И такихъ фигуръ уже десятки. „Но“, заключаетъ авторъ, „при всемъ томъ ничего стройнаго, цѣльнаго и законченнаго не представляетъ собою картина земской работы. Это какіе-то обломки отъ стараго зданія съ мусоромъ и „пылью вѣковъ“, недодѣланные, необожженные кирпичи для новаго зданія, новые и отбитые старые карнизы, стѣны изъ разныхъ кирпичей, окна безъ рамъ, откуда виднѣются и молодыя, свѣжія лица веселыхъ работниковъ и скелеты мертвецовъ“.

---

[1]) *Десятилѣтіе русскаго земства*, Спб., 1877 г., стр. 15.
[2]) Тамъ же, стр. 19.

Новое дѣло требуетъ новыхъ силъ и новаго общества—такова главная мысль, лучше сказать, таковъ результатъ книги г. Мордовцева. Дѣйствительно, онъ мастерски сопоставляетъ „Новь", нарождающуюся гдѣ-нибудь въ Чердынскомъ уѣздѣ, съ собраніями допотопныхъ земцевъ въ иномъ городѣ Курской губерніи. „Но и вино новое не вливаютъ въ мѣхи старые". Если мы всѣ нуждаемся въ наплывѣ новыхъ силъ, то силы эти вправѣ желать для себя дѣйствительно новыхъ формъ общественной жизни.

Сошлемся на ту же книгу г. Мордовцева. Авторъ похваляетъ земскихъ дѣятелей за то, что они, когда это представляется нужнымъ, ведутъ борьбу съ полиціей. Такое рвеніе похвально, но нельзя не признать, что тамъ, гдѣ представляется необходимость такой борьбы, трудно говорить о дѣйствительно новыхъ формахъ управленія, о самоуправленіи, гдѣ полиція является частью общихъ правъ мѣстныхъ должностей, а не дѣломъ особаго организма, противополагающаго себя земству.

Чтеніе какъ книги г. Мордовцева, такъ и всей довольно уже обширной земской литературы наводитъ на иную мысль. Нельзя ограничиваться одною оцѣнкою дѣятелей и ихъ дѣятельности. Наши мѣстныя установленія не переросли еще періода критики принципіальной, т. е. изслѣдованія началъ, на коихъ построены учрежденія. Земское и городское положеніе суть только начало новаго порядка вещей, и не въ силу „новости" и молодости общества, въ нихъ дѣйствующаго, а въ смыслѣ появленія новыхъ принциповъ, выразившихся въ формѣ, далеко не совершенной, и поставленныхъ рядомъ съ началами, имѣющими съ ними мало общаго.

Новыя учрежденія нуждаются въ развитіи, не только въ томъ смыслѣ, что общественные дѣятели должны работать ревностно и добросовѣстно, губернаторы относиться къ нимъ бережно и доброжелательно, полиція—дружественно и т. д., а въ томъ, что начала новаго управленія должны получить болѣе опредѣленную постановку и болѣе широкое примѣненіе на счетъ другихъ началъ, съ ними „сосуществующихъ".

Выразимъ нашу мысль прямо. У насъ нѣтъ одной, цѣльной системы мѣстнаго управленія, проникнутой однимъ началомъ во всѣхъ ея подробностяхъ. Мы имѣемъ нѣсколько системъ и нѣсколько соотвѣтствующихъ имъ организмовъ. Въ провинціи имѣется рядъ правительственныхъ должностей, рядъ установленій сословныхъ (дворянскія, крестьянскія учрежденія), рядъ установленій всесословныхъ новѣйшей формаціи.

Земство старается развить свою дѣятельность, но отъ него не отстаютъ губернаторы, исправники, директоры народныхъ училищъ. Города стремятся воспользоваться положеніемъ 1870 года, но рядомъ

съ ними имѣются соотвѣтствующія области для исправниковъ и полиціймейстеровъ. Земскія, всесословныя учрежденія плаваютъ еще на общественной поверхности, ибо начала ихъ не могутъ, по множеству причинъ, проникнуть въ многомилліонную массу крестьянскаго сословія, которая живетъ въ своихъ сословныхъ обществахъ и волостяхъ.

Въ виду такого положенія вещей, наукѣ, теоріи еще много дѣла. Намъ говорятъ, что тѣ или другіе недостатки въ нашемъ мѣстномъ управленіи объясняются недостаточною зрѣлостью общества, разными непохвальными привычками отдѣльныхъ администраторовъ, своекорыстіемъ или неспособностью отдѣльныхъ общественныхъ дѣятелей.

Что нравственныя и умственныя качества общества чрезвычайно важное условіе для успѣха учрежденій, въ этомъ не можетъ быть сомнѣнія. Текущая литература не имѣетъ лучшаго назначенія, какъ воспитывать общество путемъ гласнаго обсужденія всѣхъ дѣйствій его представителей и „излюбленныхъ людей“. Нельзя не пожелать для нашей провинціальной печати самаго широкаго развитія и свободы. Нельзя не пожелать, чтобы „благое просвѣщеніе“ проникло во всѣ сферы нашего общества, и чтобы „молодыя, свѣжія лица веселыхъ работниковъ“, о коихъ говоритъ г. Мордовцевъ, окончательно смѣнили „скелеты мертвецовъ“, приводящіе въ смущеніе этого публициста, да и всѣхъ насъ.

Но внимательное и научное изученіе дѣла наводитъ на иную мысль. Предположимъ, что всѣ земскіе дѣятели проникнуты горячею любовью къ дѣлу и умѣютъ его дѣлать; что всѣ представители мѣстной правительственной администраціи проникнуты похвальнѣйшими побужденіями и отличаются знаніемъ дѣла, и тогда, говоримъ мы, дѣло выиграетъ немного. Напротивъ, быть можетъ, апатичное отношеніе къ предметамъ мѣстной администраціи, на которое жалуются и крупные публицисты, и газетные обозрѣватели, не даетъ высказаться противоположности и несостоятельности принциповъ учрежденій во всей ихъ силѣ. Апатія почитается даже добродѣтелью въ иныхъ органахъ администраціи. Апатичный, добродушный губернаторъ, ни во что не вступающійся и ничему не препятствующій, — развѣ это не идеалъ, о коемъ мечтаетъ мѣстное общество? Развѣ не удостоивается всякихъ похвалъ мѣстное общественное управленіе—земское или городское, — если оно умѣетъ „ладить“ съ исправникомъ, полиціймейстеромъ или губернаторомъ, и именно за то, что оно „ладитъ“, а не за что иное?

Но дѣятельность установленій не опредѣляется формулами „не вступаться“ или „ладить“. Они создаются для серьезнаго, послѣдо-

вательнаго дѣйствія. Но если силы мѣстныхъ дѣятелей будутъ уходить на искусство „ладить“, то кто же будетъ дѣйствовать? Чьими руками создадутся условія экономическаго благосостоянія, нравственнаго и умственнаго просвѣщенія, безопасности?

Приноровлены ли наши мѣстныя установленія для такого дѣйствія? Какова ихъ система? Эти вопросы чрезвычайно важны именно практически, хотя и не могутъ быть разрѣшены практикой. Напротивъ, практика должна призвать себѣ на помощь теорію,—теорію, построенную на историческихъ данныхъ, на принципахъ политической философіи, на сравнительномъ матеріалѣ. Безъ нея она не можетъ сдѣлать ни шагу. Между тѣмъ мы скудны именно теоретическою разработкою вопроса о мѣстномъ управленіи,—такою разработкою, которая дала бы каждому общественному дѣятелю ясное разумѣніе идеи мѣстнаго управленія.

Для доказательства этой мысли, достаточно сослаться на одинъ крупный фактъ, побудившій меня взяться за эту посильную работу. Земскія учрежденія дѣйствуютъ у насъ болѣе десяти лѣтъ. Городовое положеніе—около семи. Между тѣмъ литература наша не рѣшила еще окончательно вопроса объ ихъ общемъ значеніи въ экономіи государственныхъ учрежденій. Коротко говоря, остается неразрѣшеннымъ вопросъ, установлено ими или нѣтъ самоуправленіе? Доказательство на-лицо.

Первый комментаторъ земскихъ учрежденій, г. Лохвицкій, въ своей книгѣ *Губернія*, заявилъ, что „страна наша вступаетъ на путь децентрализаціи“ и что хотя эта децентрализація и касается только вопросовъ хозяйственныхъ, но дѣло это важное [1]). Я, въ моей книгѣ *Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи* также отнесся къ установленію самоуправленія какъ къ совершившемуся факту. Князь Васильчиковъ, въ своемъ обширномъ трудѣ *О самоуправленіи*, пошелъ въ этомъ отношеніи довольно далеко. Приведемъ главныя мѣста изъ этого сочиненія, ибо они очень важны какъ для нашей цѣли, такъ и потому, что князь Васильчиковъ разсматриваетъ существо нашихъ земскихъ установленій съ высоты своего общаго опредѣленія самоуправленія.

„Самоуправленіемъ“, говоритъ онъ, „называется такой порядокъ внутренняго управленія, при коемъ мѣстныя дѣла и должности завѣдываются и замѣщаются мѣстными жителями — земскими обывателями (т. I, стр. 1).

На стр. 6 и слѣд. I тома онъ говоритъ: „Принимая самоуправленіе въ томъ смыслѣ, какъ выше опредѣлено, надо признать, что

---

[1]) Стр. 203.

оно въ Россіи, въ настоящее время, основано; что новѣйшія преобразованія, крестьянское, земское и судебное, ввели именно тотъ порядокъ управленія, который мы называемъ, по его существу, самоуправленіемъ... Надо признать совершившійся фактъ, что мы, съ смѣлостью, безпримѣрной въ лѣтописяхъ міра, выступили на новое поприще общественной жизни. Примѣры другихъ странъ, сравненіе нашихъ учрежденій съ иноземными доказываютъ, что ни одному современному народу европейскаго континента не предоставлено такого широкаго участія во внутреннемъ управленіи, какъ русскому: все хозяйственное управленіе, съ неограниченнымъ (?) правомъ самообложенія; вся мировая юстиція и нѣкоторыя административныя обязанности поручены въ Россіи мѣстнымъ жителямъ; всѣ (?) должности внутренняго управленія, кромѣ полицейскихъ, замѣщаются по выбору мѣстныхъ жителей; всѣ сословія участвуютъ въ совѣщаніяхъ и рѣшеніяхъ по мѣстнымъ дѣламъ, и всѣ имущества подлежатъ мѣстной податной раскладкѣ".

Такимъ образомъ, три сочиненія, вышедшія вскорѣ послѣ изданія земскаго положенія [1]), одинаково отнеслись къ этому закону. Въ этихъ мнѣніяхъ выразилась скорѣе надежда на будущее, привѣтъ полезному во всякомъ случаѣ начинанію, чѣмъ результатъ теоретической и практической провѣрки основной мысли реформы. Чрезъ нѣсколько времени послышались другіе голоса.

Починъ принадлежитъ извѣстному публицисту нашему А. А. Головачеву. Въ статьяхъ *Десять лѣтъ реформъ*, печатавшихся предварительно въ *Вѣстникѣ Европы* и вышедшихъ потомъ отдѣльною книгою [2]), г. Головачевъ остановился какъ на земской, такъ и на городской реформѣ. Не касаясь общихъ теоретическихъ вопросовъ и разсматривая общія начала и нѣкоторыя подробности новыхъ законовъ, авторъ категорически выразилъ о нихъ свое мнѣніе.

„Мы не можемъ", говоритъ онъ [3]), „признать за настоящими земскими учрежденіями того значенія, которое образованный міръ придаетъ понятію самоуправленія". Къ такому выводу авторъ приходитъ изъ разсмотрѣнія какъ предметовъ вѣдомства земства, такъ и его средствъ, личнаго состава и способовъ исполненія. Правда, авторъ мало останавливается на теоретическихъ вопросахъ и не обращается къ сравненію съ постановленіями иностранныхъ законодательствъ, но его выводы основаны на внимательномъ разборѣ законоположенія и практики земскихъ установленій.

---

[1]) Книга г. Лохвицкаго вышла въ 1864 г., моя—въ 1868, князя Васильчикова—въ 1869 г. (І-й томъ).

[2]) Въ 1872 году.

[3]) Назв. соч., стр. 186.

Приведемъ одно изъ такихъ соображенiй г. Головачева. Авторъ не можетъ признать земскихъ учрежденiй органами самоуправленiя, между прочимъ, потому, что они не имѣютъ никакой исполнительной власти. „Положимъ", говоритъ авторъ, „земское собранiе опредѣлитъ извѣстный налогъ, но плательщики его не вносятъ... Что дѣлать въ такомъ случаѣ?—взыскивать чрезъ полицiю? А если полицiя не исполнитъ требованiя? Скажутъ: можно жаловаться губернатору. Но вѣдь полицiя не сознается, что она не хочетъ исполнять требованiя управы, и представитъ множество обстоятельствъ, по которымъ ей не было времени заниматься взысканiемъ. Что дѣлать тогда?... Возьмемъ другой примѣръ: управамъ, для представленiя смѣтъ и раскладки, нужны различныя свѣдѣнiя изъ волостныхъ правленiй; но волостной старшина отъ управы не зависитъ и можетъ не исполнять требованiя управы, въ особенности, если мировой посредникъ съ нею не въ ладу [1]). Такимъ образомъ, свѣдѣнiй нѣтъ, нѣтъ и смѣтъ, нѣтъ и раскладокъ. Собранiе открывается, и ему нечего утверждать и нечѣмъ исполнять обязательныхъ расходовъ. Это случаи не невозможные. На-дняхъ мы слышали, что по взаимному страхованiю въ одной управѣ нѣтъ денегъ на уплату за сгорѣвшiя зданiя, вслѣдствiе недоимокъ, взысканiя которыхъ управа не можетъ добиться. Развѣ органы самоуправленiя могутъ находиться въ подобныхъ положенiяхъ?" [2]).

Затѣмъ дуализмъ, даже параллелизмъ въ нашихъ мѣстныхъ установленiяхъ и негосударственный характеръ нашихъ земскихъ учрежденiй особенно полно выяснены въ статьѣ В. П. Безобразова *Земскiя учрежденiя и самоуправленiе* [3]). Авторъ остановился преимущественно на теоретическихъ вопросахъ и на сравненiи нашего земскаго „положенiя" съ прусскимъ закономъ объ уѣздномъ устройствѣ 13 декабря 1872 года. Вотъ результатъ этого сравненiя.

Въ Пруссiи органы самоуправленiя не противополагаются правительственнымъ установленiямъ, а входятъ въ составъ государственныхъ учрежденiй, являются истинными властями со всѣми ихъ правами и обязанностями. Характеристическою чертою новаго прусскаго закона является вовсе не выборное начало и не самостоятельность „общественныхъ властей". Напротивъ, прусскiй законъ представляетъ

[1]) Книга А. А. Головачева появилась въ то время, когда еще существовали мировые посредники. Но существо высказанной имъ мысли не измѣнилось и послѣ того.

[2]) Назв. соч., стр. 199. Ср. также замѣчанiя автора о городскомъ общественномъ управленiи, стр. 220 и слѣд.

[3]) Статья эта первоначально напечатана въ *Русскомъ Вѣстникѣ* и затѣмъ вышла отдѣльною брошюрою (1874 г.).

комбинацію выборнаго начала съ началомъ правительственнаго назначенія. Далѣе, выборныя учрежденія входятъ въ кругъ государственныхъ установленій и подчинены условіямъ государственной службы и дисциплины. Существо прусской системы выражается именно въ характерѣ власти, предоставленной мѣстнымъ установленіямъ, и въ условіяхъ ихъ дѣятельности. Власти эти имѣютъ строго государственный характеръ, и рядомъ съ ними не поставлено иныхъ властей. Онѣ дѣйствуютъ на твердыхъ основаніяхъ закона, сила котораго охраняется особыми административными судами. Слѣдуя Р. Гнейсту, авторъ говоритъ, что сущность самоуправленія есть не что иное, какъ управленіе по законамъ и чрезъ законы, въ противоположность бюрократическому или приказному управленію, которое есть управленіе по предписанію (начальства) и чрезъ предписаніе (подчиненнымъ).

„Нашимъ земскимъ учрежденіямъ“, продолжаетъ авторъ, „не только въ общемъ кругѣ государственнаго управленія, но даже въ границахъ ихъ компетенціи и занятій (т.-е. по преимуществу хозяйства) не присвоено никакой государственной власти, кромѣ права налога. Они почти не могутъ быть разсматриваемы какъ органы или делегаты государственной власти, не имѣя въ силу государственнаго права никакихъ отношеній ко всѣмъ мѣстнымъ административнымъ властямъ и ко всему мѣстному населенію. Они не имѣютъ никакихъ правительственныхъ правъ, а потому никакихъ правительственныхъ обязанностей, въ іерархіи правительственныхъ властей... Земскія учрежденія не введены въ общую систему нашего государственнаго управленія, а поставлены подлѣ нея, какъ отдѣльныя государственно-общественныя тѣла, не имѣющія никакихъ органическихъ связей съ этою системою, а безъ этихъ связей они не могутъ продолжать развиваться здоровымъ образомъ. Въ государственномъ организмѣ, такъ же точно какъ и въ физическомъ, всякое попавшее въ него постороннее органическое тѣло, не имѣющее съ нимъ живыхъ органическихъ связей, или само обречено на гніеніе, или, въ случаѣ сохраненія своей жизни, подвергаетъ такому же процессу разложенія весь общій организмъ“...

„У насъ устроены мѣстныя учрежденія, которымъ предоставлены въ распоряженіе всѣ важнѣйшія отрасли мѣстной администраціи: пути и способы сообщеній, народное здравіе и продовольствіе, общественное призрѣніе, мѣста заключенія, первоначальное народное образованіе и т. д., а между тѣмъ подлѣ этой новой организаціи мѣстной администраціи... осталась дѣйствовать и продолжаетъ развиваться вся прежняя организація той же администраціи, за все

отвѣтственная, хотя и имѣющая въ своемъ распоряженіи только полицію" [1]).

Въ этомъ, по мнѣнію автора, заключается главный порокъ организаціи нашихъ земскихъ учрежденій. Но высказанныя здѣсь мысли могутъ быть распространены на всю систему нашего мѣстнаго управленія, въ томъ смыслѣ, что она не имѣетъ единства основанія и раздѣляетъ силы, дѣйствующія въ нашихъ мѣстныхъ учрежденіяхъ, вмѣсто того, чтобы ихъ соединять; что, создавая „независимыя общественныя учрежденія", она не создаетъ самоуправленія и не обезпечиваетъ начала законности въ отправленіяхъ администраціи.

Какъ сложился такой порядокъ вещей? Почему такая система не можетъ быть названа нормальною не только съ точки зрѣнія самоуправленія, но съ точки зрѣнія управленія вообще? Постараемся дать на это отвѣтъ въ настоящихъ статьяхъ. Обращаясь къ нимъ, считаемъ полезнымъ сказать нѣсколько словъ объ ихъ назначеніи.

Мы не намѣрены разсматривать вопросъ о мѣстномъ управленіи съ точки зрѣнія спеціальныхъ интересовъ земскихъ или городскихъ установленій. Признаемъ за ними значеніе перваго шага къ новому порядку вещей; будемъ надѣяться, что порядокъ этотъ въ результатѣ будетъ самоуправленіемъ. Но практическія нужды нашего времени требуютъ разсмотрѣнія вопроса не изъ одного угла—будь это земскія учрежденія или городская община, — а во всемъ его объемѣ и во всей широтѣ. Благо всей страны требуетъ, чтобы вся совокупность мѣстныхъ установленій была наконецъ сведена къ одинаковымъ и общимъ началамъ. Пора, наконецъ, опредѣлить, по какой дорогѣ мы шли и по какой намъ слѣдуетъ идти отнынѣ. Мы ищемъ отвѣта на этотъ двойной вопросъ въ примѣрѣ западно-европейскихъ государствъ и въ нашей исторіи. Мы ищемъ этого отвѣта не съ одной точки зрѣнія наилучшаго удовлетворенія мѣстныхъ нуждъ, а съ точки зрѣнія нашего общаго государственнаго развитія.

Какія бы несовершенства ни представляли новые законы наши, какими бы недостатками ни отличались современные общественные дѣятели, но мы должны быть тверды въ убѣжденіи, что поворотъ назадъ невозможенъ, что дореформенные порядки отжили свой вѣкъ. Мы вступили на новую дорогу, и вся наша задача состоитъ въ томъ, чтобы идти по ней хорошо и прямо къ цѣли. Это необходимо не только для того, чтобы наши мѣстныя дороги строились лучше, чтобы школы размножались, доходы приращались и болѣзни сокра-

[1]) *Земскія учрежденія и самоуправленіе*, стр. 28—40. Ср. также стр. 13—17, 45 и слѣд.

щались, но для воспитанія нашего въ государственномъ смыслѣ. Или мы не хотимъ сдѣлаться истиннымъ народомъ, нравственною личностью предъ Богомъ и вселенной, достойной уваженія, крѣпкой убѣжденіемъ, трезво смотрящей на свои цѣли и умѣющей ихъ достигнуть?

I.

Между всѣми государственными установленіями каждой страны система ея мѣстныхъ установленій представляетъ ту область управленія, на которой болѣе всего отражаются особенности ея историческаго развитія. Между тѣмъ какъ системы политическихъ установленій западно-европейскихъ государствъ все болѣе и болѣе приближаются къ единообразному типу, построенному на конституціонномъ началѣ, системы административныхъ и преимущественно мѣстныхъ учрежденій представляютъ чрезвычайное разнообразіе.

При первомъ взглядѣ на это разнообразіе можно придти къ заключенію, что система мѣстнаго управленія не находится въ причинной зависимости отъ системы учрежденій политическихъ. Начало народовластія провозглашено во Франціи декларацією 1789 года и съ тѣхъ поръ признается основаніемъ всего французскаго публичнаго права. Казалось бы, что логическимъ послѣдствіемъ этого принципа должно быть широкое развитіе мѣстнаго самоуправленія, какъ это доказываетъ примѣръ демократической Америки. Дѣйствительно, первыя конституціи революціонной Франціи содержатъ въ себѣ постановленія, прямо направленныя къ развитію мѣстнаго самоуправленія. Но дальнѣйшее развитіе государственной жизни Франціи, особенно учрежденія, созданныя законодательствомъ временъ Наполеона I, привели къ установленію той административной диктатуры и централизаціи, отъ которыхъ эта страна не можетъ освободиться до настоящаго времени. На дѣлѣ оказывается, что сильная конституціонная монархія въ Пруссіи уживается съ большею долею самоуправленія, чѣмъ народодержавная Франція.

Но эти внѣшніе признаки, свидѣтельствующіе о полной будто бы независимости принциповъ мѣстнаго управленія отъ общихъ началъ политическаго устройства данной страны, оказываются обманчивыми при болѣе внимательномъ изученіи дѣла. Мы можемъ только пожелать, чтобы мѣстное самоуправленіе не зависѣло отъ политическихъ особенностей страны. На дѣлѣ же мѣстныя установленія каждой страны являются результатомъ всѣхъ ея особенностей. Въ Англіи мѣстное самоуправленіе не могло бы быть создано безъ наличности сильнаго землевладѣльческаго класса, издавна привыкшаго отправлять разныя

административныя обязанности въ видѣ государственной повинности и безвозмездно. Сами политическія учрежденія Англіи являются дальнѣйшимъ развитіемъ и завершеніемъ мѣстнаго самоуправленія. Въ Америкѣ развитіе мѣстнаго самоуправленія тѣсно связано съ процессомъ постепеннаго развитія колоній и постепеннаго образованія федераціи. Община, лучше волость [1]), издавна привыкла здѣсь къ самостоятельности, ревниво ею охраняемой. Права центральной власти штата являются здѣсь какъ бы уступкою, сдѣланною ей со стороны автономной мѣстности, и размѣры этой уступки ограничиваются извѣстнымъ minimum'омъ интересовъ, требующихъ попеченія общей власти. Такой же характеръ уступки имѣютъ и права, предоставленныя конституціею союзной власти. Справедливы слова Токвилля, что въ Америкѣ мѣстное управленіе является общимъ правиломъ, центральное — исключеніемъ. Во Франціи побѣда королевской власти надъ элементами феодальнаго общества совершилась въ такой формѣ, что мѣстное самоуправленіе надолго сдѣлалось здѣсь невозможнымъ. Королевская власть систематически устраняла прежніе правящіе классы отъ участія въ администраціи и замѣняла ихъ системою своихъ должностныхъ лицъ. Остатки мѣстнаго представительства, уцѣлѣвшіе въ такъ называемыхъ pays d'états, имѣли весьма мало значенія для цѣлей мѣстной администраціи. Попытка Людовика XVI создать новую систему мѣстныхъ установленій кончилась ничѣмъ. Національное собраніе 1789 г. могло отнестись къ провинціямъ и ихъ установленіямъ какъ къ отжившимъ остаткамъ старины. Прежнее историческое дѣленіе на провинціи было замѣнено искусственно географическимъ на департаменты. Правда, эти департаменты должны были получить установленія, основанныя на выборномъ началѣ. Но одного желанія, даже самаго искренняго, въ этомъ случаѣ мало. Могло ли развиться самоуправленіе въ странѣ, гдѣ высшіе классы издавна были обречены на бездѣйствіе, а низшіе были низведены на степень податной и пассивной массы? Могли ли новые департаменты сдѣлаться серьезными общественными единицами при полномъ отсутствіи въ нихъ опредѣленныхъ общественныхъ элементовъ? Старыя преданія Франціи взяли верхъ надъ эфемерными стремленіями. Система централизаціи не измѣнилась отъ того, что королевскій абсолютизмъ былъ замѣненъ народнымъ самодержавіемъ. Напротивъ, она получила болѣе широкое основаніе. Сильная централизація казалась логическимъ требованіемъ единства и всемогущества народной воли. Всѣ правительства одина-

---

[1]) Town вѣрнѣе можетъ быть передано словомъ волость, такъ какъ обыкновенно town есть соединеніе нѣсколькихъ общинъ.

ково пользовались этимъ орудіемъ. Только въ послѣднее время сдѣланы попытки расширить права мѣстнаго населенія.

Въ Россіи система мѣстныхъ установленій находится также въ извѣстной гармоніи съ ея политическими условіями. Послѣднія отражаются именно на характерѣ ея мѣстныхъ установленій. Ниже мы остановимся на этомъ предметѣ нѣсколько подробнѣе. Теперь достаточно будетъ ограничиться однимъ общимъ замѣчаніемъ. Останавливаясь на однихъ внѣшнихъ признакахъ организаціи нашихъ мѣстныхъ установленій, нельзя не замѣтить большого ихъ сходства съ учрежденіями многихъ западно-европейскихъ государствъ. Признаніе извѣстныхъ правъ за общинами городскими и сельскими и другими единицами, наличность выборнаго начала, примѣненнаго въ болѣе широкихъ размѣрахъ, чѣмъ во многихъ странахъ, самостоятельность бюджета разныхъ самоуправляющихся единицъ и многое другое даетъ право заключить, что наши мѣстныя учрежденія построены на началахъ, признанныхъ теоріею и практикою иныхъ западно-европейскихъ государствъ. Но для уясненія глубокаго различія, существующаго между ними, достаточно указать на одинъ характеристическій признакъ. Наши мѣстныя установленія не представляютъ одной общей системы мѣстныхъ властей, въ которой элементы правительственный и земскій были бы соединены для совокупнаго дѣйствія, какъ мы это видимъ, напримѣръ, въ Пруссіи. Напротивъ, въ совокупности нашихъ мѣстныхъ учрежденій нельзя не замѣтить двухъ параллельно существующихъ и независимо другъ отъ друга развивающихся организмовъ: правительственнаго, съ одной, и сословнаго съ земскимъ—съ другой стороны. Организмъ правительственной полиціи развивается въ видѣ совершенно самостоятельнаго и независимаго элемента рядомъ съ уѣздными земствами, городскимъ и крестьянскимъ управленіемъ. Мировая юстиція поставлена особо отъ судовъ коронныхъ. Дѣятельность губернатора и губернскихъ правленій по части полиціи строительной, медицинской и т. д. поставлена особо отъ аналогической дѣятельности земскихъ и городскихъ установленій. При самомъ поверхностномъ наблюденіи легко замѣтить, что въ данномъ случаѣ мы имѣемъ дѣло не только съ раздѣленіемъ властей между разными установленіями, но даже съ раздробленіемъ одной и той же функціи между установленіями, различными по своему происхожденію и значенію. Здѣсь не мѣсто вдаваться въ оцѣнку этой системы. Мы возвратимся къ этому вопросу ниже. Но всего сказаннаго достаточно для убѣжденія, что система мѣстныхъ установленій обыкновенно соотвѣтствуетъ общему политическому строю государства.

Конечно, политическія учрежденія одной страны, по внѣшности

своей, могутъ напоминать такія же учрежденія другихъ странъ; внѣшность мѣстныхъ учрежденій одного государства можетъ напоминать установленія другого, имѣющаго совершенно иной политическій строй. Но истинный духъ, скрытые, такъ сказать, принципы каждаго государственнаго устройства непремѣнно отразятся на его мѣстныхъ установленіяхъ. Они полнѣе и лучше всего выражаютъ его стремленія и условія.

II.

Несмотря на разнообразіе системъ мѣстнаго управленія, нельзя, однако, не замѣтить, что теоретическія и практическія стремленія всѣхъ европейскихъ народовъ руководятся въ настоящее время извѣстными общими принципами и идеалами, къ которымъ рано или поздно придутъ и законодательныя постановленія. Подъ вліяніемъ этихъ принциповъ видоизмѣняются взгляды на мѣстность, на общую систему администраціи и на отношенія къ ней мѣстнаго общества. Здѣсь полезно остановиться на всѣхъ означенныхъ вопросахъ.

Децентрализація и самоуправленіе — таковы два лозунга нашего времени, вдохновляющіе главныхъ представителей науки о государствѣ и лучшихъ практическихъ дѣятелей. Оба эти термина выражаютъ различныя понятія, хотя эти понятія тѣсно связаны между собою.

Подъ именемъ децентрализаціи вообще разумѣется перемѣщеніе извѣстныхъ функцій управленія изъ рукъ центральныхъ органовъ власти въ руки мѣстныхъ ея представителей. Подобное перемѣщеніе вызывается различными практическими потребностями. Во-первыхъ, каждое государство, рано или поздно, приходитъ къ убѣжденію, что успѣхъ его административной дѣятельности зависитъ отъ возможно большей близости органовъ управленія къ управляемымъ, или, какъ говорилъ даже Наполеонъ III, что „направлять можно издали, а хорошо управлять можно только вблизи“. Ни одна изъ отраслей внутренней администраціи государства не будетъ идти успѣшно, если она не будетъ имѣть на мѣстѣ органовъ, дѣйствующихъ самостоятельно и подъ своею отвѣтственностью. Необходимость самостоятельности обусловливается разнообразіемъ мѣстныхъ условій, къ которымъ каждая администрація должна примѣняться ради лучшаго осуществленія общихъ цѣлей государственнаго управленія, указанныхъ закономъ. Общій законъ можетъ указать, какими правами мѣстная администрація пользуется для охраненія общественной безопасности, народнаго здравія, взысканія податей и т. п., и какія мѣры могутъ быть употреблены для достиженія этихъ различныхъ цѣлей.

Но выборъ одной изъ этихъ мѣръ до такой степени зависитъ отъ совокупности мѣстныхъ условій, даже отъ обстановки каждаго даннаго случая, что этотъ выборъ долженъ быть предоставленъ усмотрѣнію мѣстной власти. Только при такой свободѣ дѣйствій мѣстная власть можетъ нести на себѣ отвѣтственность за состояніе ввѣренной ей части. Отвѣтственность органа пассивнаго, обреченнаго на простое исполненіе чужихъ предписаній, врядъ ли приведетъ къ практическому результату и не будетъ имѣть твердаго юридическаго основанія. Самостоятельная и дѣйствующая подъ своею отвѣтственностью мѣстная власть всегда будетъ имѣть больше иниціативы, духа изобрѣтательности, такъ сказать, въ дѣлѣ управленія и улучшенія ввѣренной ей части. Сознаніе, что законъ видитъ въ ней хозяина своей части, даетъ ей свободу дѣйствій, ставитъ ее въ условія юридической и нравственной отвѣтственности, все это побудитъ ее искать способовъ къ лучшему обезпеченію интересовъ государства и мѣстнаго населенія.

Во-вторыхъ, необходимость децентрализаціи вызывается настоятельными нуждами мѣстнаго населенія. Удовлетвореніе важнѣйшихъ потребностей послѣдняго обусловливается близостью административныхъ и судебныхъ органовъ къ управляемымъ. Сколько гражданскихъ правъ останется безъ защиты, если истцы принуждены будутъ искать правосудія въ далекихъ судебныхъ мѣстахъ! Сколько уголовныхъ преступленій останется безъ преслѣдованія и наказанія, благодаря отсутствію судебнаго и слѣдственнаго персонала на мѣстѣ! Не говоря уже объ этихъ элементарныхъ условіяхъ общежитія, можно назвать много другихъ, обезпеченіе которыхъ не мыслимо безъ самостоятельной мѣстной администраціи, находящейся ва мѣстѣ, налицо. Мѣстность останется безъ путей сообщенія, если проведеніе и даже исправленіе всякой дороги и всякаго моста будетъ зависѣть отъ отдаленной центральной власти съ ея медленною процедурою. Она останется, равнымъ образомъ, безъ больницъ, безъ школъ, безъ средствъ бороться съ различными бѣдствіями—пожарами, голодомъ, заразительными болѣзнями и т. д. Эти соображенія могутъ считаться общепризнанными, и настаивать на нихъ нѣтъ нужды.

Но вопросъ децентрализаціи не разрѣшаетъ еще вопроса о самоуправленіи.

Если извѣстная совокупность правительственныхъ функцій должна быть ввѣрена мѣстнымъ установленіямъ, то рождается вопросъ: какъ должны быть организованы эти установленія?

Если бы мѣстность была только механическимъ подраздѣленіемъ страны, созданнымъ исключительно въ виду правительственныхъ удобствъ,—вопросъ разрѣшался бы просто. Мѣстныя должности

были бы полномочными органами центральной власти, которая замѣщала бы ихъ по своему усмотрѣнію и даже изъ лицъ, не принадлежащихъ къ составу мѣстнаго населенія. Но мѣстность (область, провинція) не можетъ быть разсматриваема какъ искусственное и механическое подраздѣленіе государства. Правда, происхожденіе мѣстныхъ подраздѣленій во многихъ государствахъ Европы чуждо какихъ-либо историческихъ воспоминаній и соображенія съ естественными интересами мѣстнаго населенія. Было время, что эти мѣстныя единицы были дѣйствительно плодомъ механическаго подраздѣленія страны. Таковы русскія губерніи и французскіе департаменты. Но происхожденіе единицы не вліяетъ неотразимо на весь характеръ ея развитія. Подъ вліяніемъ совмѣстнаго жительства и общаго управленія, въ мѣстномъ народонаселенія мало-по-малу вырабатывается цѣлый рядъ общихъ интересовъ, соединяющихъ значительныя массы жителей. Французскій департаментъ и русская губернія сдѣлались уже общественными (органическими) единицами, со своими интересами, требующими извѣстнаго обезпеченія. Затѣмъ, далеко не всѣ единицы носятъ на себѣ слѣды искусственнаго подраздѣленія страны. „Механическіе“ пріемы раздѣленія касаются, главнымъ образомъ, крупныхъ единицъ, каковы губерніи. Но нельзя сказать того же о единицахъ подчиненныхъ. Въ каждой странѣ можно найти единицу основную, такъ сказать, установившуюся съ незапамятныхъ временъ. Таковъ нашъ уѣздъ, перешедшій къ намъ отъ временъ московскихъ. Еще естественнѣе единицы дробныя—городскія и сельскія общины. Здѣсь общіе интересы устанавливаются сами собою подъ вліяніемъ совмѣстнаго жительства на тѣсномъ пространствѣ земли, общихъ правъ и обязанностей. Такимъ образомъ, мѣстность имѣетъ свое „строеніе“, является организмомъ съ своими живыми частями.

Государство не можетъ отрицать значенія этихъ организмовъ и присущихъ имъ интересовъ. Оно не можетъ взять на себя удовлетвореніе всѣхъ ихъ нуждъ и лишить ихъ возможности самостоятельнаго достиженія своихъ цѣлей. Но какъ опредѣлитъ государство мѣсто этихъ организмовъ и свое къ нимъ отношеніе? Какой смыслъ придастъ оно интересамъ мѣстности, какъ совокупности общественныхъ единицъ? Разрѣшить эти вопросы значитъ разрѣшить вмѣстѣ съ тѣмъ вопросъ о смыслѣ и существѣ самоуправленія.

Отношеніе государства къ мѣстнымъ организмамъ опредѣляется, повидимому, чрезвычайно просто. Законодателю, на первый взглядъ, не трудно разграничить ихъ, если онъ будетъ имѣть въ виду различіе между государствомъ и обществомъ. Всѣ организмы, изъ коихъ слагается мѣстность, скажетъ онъ, суть единицы обще-

ственныя, имѣющія свои нужды. Государство должно предоставить этимъ организмамъ всѣ средства осуществленія ихъ интересовъ, оставивъ за собою право заботиться объ интересахъ государственныхъ при помощи своихъ органовъ. Съ этой точки зрѣнія самоуправленіе состояло бы въ правѣ самостоятельнаго, со стороны мѣстныхъ организмовъ, завѣдыванія интересами, признанными государствомъ за общественные.

Но подобное разграниченіе интересовъ и такое понятіе о самоуправленіи скоро оказалось бы призрачнымъ и повело бы къ дурнымъ результатамъ.

Какіе интересы могутъ быть названы общественными въ противоположность государственнымъ? Этотъ вопросъ, конечно, не поддается удовлетворительному разрѣшенію [1]). Наше законодательство стремится придать этому слову довольно тѣсный смыслъ, если принять въ разсчетъ положеніе о земскихъ учрежденіяхъ. Именно, общественныя установленія призываются къ попеченію о хозяйственныхъ пользахъ и нуждахъ мѣстности. Но слово „хозяйственный", конечно, не способно разграничить область земскихъ установленій отъ области попеченій правительственныхъ. Земскія установленія призваны пещись въ „хозяйственномъ" отношеніи о медицинской части, народномъ продовольствіи, объ общественномъ призрѣніи. Но какъ отдѣлить „хозяйственныя" попеченія о больницахъ, школахъ, богоугодныхъ заведеніяхъ и т. д. отъ попеченій „административныхъ", оставшихся на обязанности разныхъ правительственныхъ установленій? Не значитъ ли это парализировать въ значительной степени дѣйствія какъ общественныхъ, такъ и правительственныхъ органовъ и создать обильный источникъ для столкновеній и пререканій? Мѣстное „хозяйство", если подъ нимъ разумѣть попеченіе объ источникахъ доходовъ, администрацію самообложенія и расходованія суммъ,

---

[1]) Напримѣръ, австрійскій законъ о муниципальномъ устройствѣ (5 марта 1862 года) отличаетъ самостоятельный кругъ дѣйствій общинъ отъ делегированныхъ предметовъ вѣдомства. Но „самостоятельный" кругъ дѣйствій слагается изъ предметовъ, вовсе не выведенныхъ теоретически изъ понятія общины. Сюда относятся: 1) завѣдываніе общиннымъ имуществомъ и хозяйствомъ; 2) безопасность лицъ и имуществъ; 3) благоустройство дорогъ и дорожная полиція; 4) полиція рынковъ, продовольствія, мѣръ и вѣсовъ; 5) часть санитарная; 6) дѣла по администраціи рабочихъ и прислуги, 7) полиція нравовъ; 8) общественное призрѣніе; 9) полиція строительная и мѣры противъ пожаровъ; 10) попеченіе о народномъ образованіи и т. д. Таковы важнѣйшіе предметы этой „самостоятельной" компетенціи. Простое перечисленіе ихъ показываетъ, что законъ не рѣшилъ здѣсь никакого теоретическаго вопроса. Онъ хотѣлъ только сказать, что въ этомъ кругу дѣлъ община дѣйствуетъ самостоятельно и собственными средствами. Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы предметы эти не имѣли и государственнаго значенія.

не можетъ быть самостоятельною цѣлью „самоуправленія“. Мѣстное хозяйство и право бюджета являются только средствами и основою для достиженія различныхъ цѣлей управленія. Взятыя сами по себѣ, они не установляютъ истиннаго самоуправленія.

Наоборотъ, трудно сказать, какія именно функціи имѣютъ исключительно государственное значеніе, въ противоположность „мѣстнымъ пользамъ и нуждамъ“. Конечно, такія отрасли управленія, какъ внѣшнія сношенія государства, организація государственной обороны (армія и флотъ), опредѣляются общегосударственными цѣлями и не могутъ быть децентрализированы. Но въ области внутренняго управленія, въ тѣсномъ смыслѣ даже управленія финансоваго, мѣстные интересы не могутъ быть отдѣлены отъ цѣлей государственныхъ по ихъ качеству и въ принципѣ. Справедливо, что попеченіе о народномъ образованіи есть дѣло государства и одна изъ прямыхъ его обязанностей. Но также справедливо, что учрежденіе народныхъ училищъ есть одна изъ насущныхъ потребностей мѣстности. Забота о путяхъ сообщенія составляетъ одну изъ важнѣйшихъ отраслей государственнаго управленія; но мѣстное населеніе также заинтересовано въ хорошемъ состояніи мѣстныхъ дорогъ и обыкновенно не удовлетворяется однимъ правительственнымъ попеченіемъ объ этомъ предметѣ. Можно было бы перебрать всѣ предметы внутренняго управленія и вездѣ найти не только „точки соприкосновенія“ между государственными и мѣстными интересами, но и органическую между ними связь. Поэтому и различіе между предметами общегосударственнаго и мѣстнаго управленія есть различіе не качественное, а количественное. Извѣстная доля данной задачи остается въ рукахъ государства, другая доля можетъ и должна быть передана въ вѣдѣніе мѣстныхъ установленій. Администрація желѣзныхъ дорогъ, по важности этихъ путей сообщенія для всего государства, сосредоточивается въ вѣдѣніи центральнаго правительства. Попеченіе о мѣстныхъ дорогахъ должно быть предоставлено мѣстнымъ властямъ. Конечно, государство подчиняетъ всѣ отрасли мѣстной администраціи извѣстнымъ общимъ правиламъ; оно сохраняетъ право надзора за дѣятельностью всѣхъ органовъ администраціи, въ видахъ огражденія общегосударственныхъ интересовъ и правъ частныхъ лицъ. Но въ предѣлахъ этихъ условій можетъ и должно быть допущено самостоятельное дѣйствіе мѣстныхъ установленій.

Наконецъ, нельзя не принять во вниманіе, что органы самоуправленія, понимаемаго даже въ тѣсномъ смыслѣ, должны быть облечены и дѣйствительно облекаются правами двоякаго рода: 1) совѣщанія и распоряженія и 2) приведенія въ дѣйствіе принятыхъ распоряженій. Такимъ образомъ, общественныя единицы должны имѣть свою

исполнительную власть. Какъ будутъ относиться эти власти къ организму властей правительственныхъ? Легко замѣтить, что успѣхъ всѣхъ ихъ дѣйствій будетъ въ зависимости отъ содѣйствія послѣднихъ, и что содѣйствіе это ни въ какомъ случаѣ не можетъ быть гарантировано закономъ. Законъ предоставляетъ органамъ мѣстнаго самоуправленія право установленія разныхъ сборовъ и повинностей на мѣстныя нужды. Но будутъ ли эти сборы имѣть значеніе дѣйствительнаго налога, безъ возможности принудительнаго его взысканія? Между тѣмъ законодательство, отдѣляя установленія общественныя отъ учрежденій правительственныхъ, оставляя въ вѣдѣніи послѣднихъ власть полицейскую, открываетъ для учрежденій общественныхъ только одинъ способъ взыскивать принадлежащіе ему сборы — чрезъ содѣйствіе мѣстъ правительственныхъ. Но чѣмъ обезпечивается это содѣйствіе? При всегда возможныхъ пререканіяхъ между властями правительственными и общественными, содѣйствіе это не обезпечено даже настолько, насколько законъ обезпечиваетъ содѣйствіе правительственныхъ мѣстъ при взысканіи частнаго долга. Самое названіе общественныхъ установленій „властями" не всегда соотвѣтствуетъ существу дѣла. Нѣтъ „власти" безъ права самостоятельнаго и принудительнаго осуществленія принадлежащихъ ей правъ.

III.

Принципіальное различіе между общественными и правительственными установленіями коренится въ самомъ различіи между государствомъ и обществомъ. Это послѣднее различіе, установленное лучшими представителями европейской науки, каковы Р. Ф. Моль, Аренсъ, Л. Штейнъ и друг., дѣйствительно важно и плодотворно. Наука указала на такія сферы человѣческой жизни, гдѣ непримѣнимы средства государственной администраціи съ ея внѣшними обязательными нормами и принудительными мѣрами. Такова область религіозныхъ цѣлей, движимыхъ самостоятельнымъ организмомъ — церковью. Церковное управленіе должно принадлежать особому авторитету, дѣйствующему подъ общимъ надзоромъ государства. Но указанное различіе вовсе непримѣнимо къ вопросу о самоуправленіи. Цѣль самоуправленія состоитъ именно въ томъ, чтобы привлечь общественныя силы къ участію въ государственной администраціи, а этого нельзя сдѣлать иначе, какъ введя общественныя установленія въ кругъ правительственныхъ установленій. Конечно, въ кругъ вѣдомства органовъ самоуправленія войдетъ

и попеченіе о чисто мѣстныхъ „пользахъ и нуждахъ“ каждой общественной единицы, каковы община, волость, уѣздъ, департаментъ, графство и т. д. Но въ общемъ кругѣ задачъ самоуправленія эти предметы составятъ довольно незамѣтную величину. Чисто мѣстныя „пользы и нужды“, т.-е. интересы, присущіе каждой общественной единицѣ, какъ таковой, въ отличіе ея отъ государства, могутъ быть сведены едва ли не къ одному попеченію о мѣстномъ хозяйствѣ. Но какъ только мы выступимъ за эти тѣсные предѣлы, мы неизбѣжно придемъ не только къ столкновенію, но и къ сліянію интересовъ мѣстныхъ и общегосударственныхъ. Причину этого понять не трудно. Она заключается въ расширеніи задачъ новаго государства сравнительно съ тѣмъ временемъ, когда оно зарождалось въ феодальномъ порядкѣ.

Во всей континентальной Европѣ огромное большинство цѣлей, составляющихъ теперь предметъ внутренняго государственнаго управленія, въ феодальную эпоху было предметомъ дѣятельности общественныхъ союзовъ и корпорацій—главнымъ образомъ, церкви и городовъ. Дѣятельность государства была замкнута въ тѣсные предѣлы охраненія мира посредствомъ защиты страны отъ внѣшнихъ враговъ и отправленія правосудія. Попеченіе не только о религіозномъ, но и объ умственномъ развитіи общества, обо всей идеальной, такъ сказать, сторонѣ человѣческаго бытія, лежало на церкви. Важные вопросы полиціи благосостоянія и благоустройства впервые разрѣшились на почвѣ муниципальной администраціи. Съ развитіемъ государственнаго абсолютизма въ XVII и XVIII вѣкахъ дѣятельность этихъ корпорацій блекнетъ и замѣняется дѣятельностью государственною. Во времена всеобщаго крушенія старыхъ бытовыхъ единицъ, разлагавшихся подъ вліяніемъ новыхъ государственныхъ требованій, трудно было опредѣлить и удержать даже то, что составляетъ непосредственную, имманентную, такъ сказать, цѣль каждаго союза. Даже элементарныя задачи мѣстнаго хозяйства и благоустройства подверглись строгой опекѣ.

Крушеніе абсолютизма и развитіе конституціонныхъ установленій отразились и на судьбѣ мѣстнаго управленія. Конечно, объемъ государственной дѣятельности не только не сократился, но постоянно расширяется. Каждое поколѣніе даетъ государству новыя задачи. Государственная администрація, въ той или иной степени и формѣ, участвуетъ во всѣхъ отправленіяхъ общественной жизни. Она проявляется то въ формѣ попеченія объ успѣхахъ матеріальнаго и умственнаго развитія народа, то въ установленіи мѣръ, предотвращающихъ различныя бѣдствія для государства,—для здоровья, имущества и другихъ интересовъ частныхъ лицъ. Область государствен-

наго попеченія и полиціи разрастается съ каждымъ днемъ. Измѣнились только ихъ форма и органы.

Государство не ставитъ уже себя на мѣсто производительныхъ силъ страны; дѣятельность его органовъ не замѣняетъ средствъ частной предпріимчивости и самодѣятельности разныхъ союзовъ. Оно ограничивается попеченіемъ объ общихъ условіяхъ благосостоянія, которыя являются какъ бы необходимымъ предположеніемъ для всякаго частнаго хозяйства и промышленности, и общими полицейскими правилами предотвращаетъ нарушеніе частныхъ и общественныхъ интересовъ. Затѣмъ, провозглашеніе извѣстныхъ правъ личности, обезпеченіе законности въ управленіи устранило, по возможности, произволъ въ правительственныхъ мѣрахъ и дѣйствіяхъ. Органы государства не имѣютъ уже предъ собою безправной и пассивной массы подданныхъ, какъ прежде. Органы государства встрѣчаются съ извѣстными правами личной свободы и правами имущественными, обезпеченными за частными лицами. Дѣятельность этихъ органовъ направляется уже не отдѣльными и часто произвольными предписаніями высшей власти, а органическими законами, касающимися той или другой части управленія. Правомѣрное государство нуждается не только въ законахъ государственныхъ и гражданскихъ, но и въ полицейскомъ законодательствѣ, регулирующемъ всѣ отрасли внутренняго управленія. Конечно, распоряженіямъ органовъ власти оставлено довольно мѣста. Но отъ распоряженія требуется законность, подъ страхомъ отвѣтственности должностного лица, издающаго распоряженія.

Но это перерожденіе формъ дѣятельности государства въ области внутренняго управленія было только однимъ изъ послѣдствій успѣховъ конституціонализма. Начала новыхъ политическихъ учрежденій должны были отразиться и на организаціи мѣстнаго управленія. Если верховныя государственныя установленія были преобразованы на началахъ народнаго представительства, если народные элементы были призваны къ участію въ высшемъ управленіи, то можно ли было сохранить начала отжившей системы въ управленіи мѣстномъ? Поэтому вопросъ о преобразованіи мѣстнаго управленія явился не столько вопросомъ удобства и выгоды, сколько вопросомъ политическимъ. Такая постановка вопроса была неизбѣжна; мы встрѣчаемъ ее и въ новѣйшее время, при обсужденіи административныхъ реформъ въ Пруссіи [1]). Но нельзя сказать, чтобы она повсемѣстно способствовала правильному разрѣшенію вопроса. Связать

---

[1]) См. докладъ Фриденталя въ прусской палатѣ депутатовъ объ уѣздной реформѣ, помѣщ. у Гана въ назв. изданіи.

въ одно цѣлое и во что бы то ни стало систему управленія мѣстнаго съ системою общегосударственныхъ установленій значитъ подчинить чисто практическій и вовсе не политическій вопросъ о внутренней администраціи вопросу о формахъ правленія, что не всегда удобно. Лучшимъ примѣромъ тому служитъ Франція. Съ 1789 г. она много разъ мѣняла формы правленія, и всякій политическій переворотъ отражался такъ или иначе на установленіяхъ мѣстныхъ. Правда, политическія событія XIX столѣтія мало измѣнили общій строй внутренней администраціи, организованной Наполеономъ I на началахъ централизаціи. Но централизація держалась и держится, главнымъ образомъ, благодаря политическимъ соображеніямъ. Она является крайне удобнымъ орудіемъ для всякой партіи, въ данную минуту стоящей во главѣ государства. Интересы партіи или лица выигрывали; въ проигрышѣ оставалась страна съ ея насущными и законными потребностями. Мало того—административная централизація служила иногда удобнымъ предлогомъ для оправданія политической диктатуры [1]). Между тѣмъ, примѣры той страны, учрежденія которой явились для всей Европы образцомъ политическихъ реформъ, могли бы послужить хорошимъ наставленіемъ и въ дѣлѣ мѣстнаго управленія. Страна эта—Англія.

IV.

Образованіе мѣстнаго самоуправленія въ Англіи объясняется особымъ складомъ англійскаго общества и ходомъ его политической исторіи. Въ этой странѣ королевская власть не была принуждена вести такой упорной борьбы противъ феодализма, какую вели монархи на континентѣ Европы. Въ то время, какъ во Франціи Капетинги съ трудомъ вели свою трудную работу „собиранія земли", политическая централизація въ Англіи была уже закончена. Но, съ другой стороны, королевская власть въ Англіи не вытѣснила поземельной аристократіи изъ области внутренняго управленія, какъ это случилось во Франціи, гдѣ торжествующая монархія обрекла на бездѣйствіе высшіе классы и сдѣлала ихъ безполезнымъ бременемъ

[1]) Въ своей прокламаціи 14 января 1852 года Наполеонъ III говорилъ между прочимъ: „Я сказалъ себѣ: если Франція живетъ до сихъ поръ, въ теченіе 50 лѣтъ, только благодаря организаціи административной, военной, судебной, церковной и финансовой, созданной консульствомъ и имперіей, то почему не возьмемъ мы и политическихъ установленій этой эпохи? Созданныя тою же самою мыслью, они должны имѣть тотъ же характеръ національности и практической пользы".

въ глазахъ народа. Напротивъ, военно-бюрократическая система, утвердившаяся въ Англіи послѣ норманнскаго завоеванія, постепенно вымираетъ и замѣняется дѣйствіемъ крѣпкаго правящаго землевладѣльческаго класса, образовавшагося въ графствахъ (джентри). Но общество и государство не встрѣтились въ данномъ случаѣ какъ два врага. Общество даже не провозглашало выборнаго начала, какъ результата побѣды надъ королевскимъ назначеніемъ лицъ на должности. Монархическій принципъ сохранился во всей его силѣ. Должности остались королевскимъ порученіемъ, но приняли форму повинностей, безвозмездно отбываемыхъ зажиточными обывателями мѣстности. Другими словами, должности, дѣйствующія въ графствахъ (мировые судьи, шерифъ, лордъ-лейтенантъ), суть созданіе совокупнаго дѣйствія королевской прерогативы и аристократическаго элемента.

Система мѣстнаго управленія въ графствахъ есть старинный и основной типъ англійскаго самоуправленія. Начала его особенно ярко выразились въ главнѣйшей изъ мѣстныхъ должностей — должности мировыхъ судей. Для уразумѣнія истиннаго смысла этого института, его не должно разсматривать какъ совокупность единичныхъ должностей, соединяющихся иногда и въ съѣзды, для разрѣшенія отдѣльныхъ вопросовъ. Мировые судьи являются какъ бы особымъ и довольно многочисленнымъ сословіемъ. Отдѣльно и въ съѣздахъ они вѣдаютъ разнообразныя задачи мѣстнаго управленія, суда и хозяйства. По послѣднему исчисленію, на собственную Англію съ в. кн. Уэльскимъ приходилось свыше 8000 судей, находившихся на дѣйствительной службѣ. Такимъ образомъ, на каждыя 2000 жителей приходилось по одному судьѣ. Четвертные съѣзды имѣютъ характеръ мѣстнаго представительства, не выборнаго, правда, но, такъ сказать, естественнаго. Напримѣръ, въ Ворчестерѣ числилось 235 участковыхъ судей, въ Суссексѣ 252, въ Норфолькѣ 253 и т. д. Правда, не вездѣ это число одинаково велико, но оно вездѣ достаточно, чтобы видѣть въ немъ совокупность представителей правящаго класса, т.-е. джентри.

Поэтому выборное начало не является характеристическою чертою англійскаго самоуправленія. Напротивъ, выборныя и невыборныя должности соединены въ этой системѣ. Такъ, въ системѣ должностей, дѣйствующихъ въ графствахъ, выборный коронеръ такой же органъ самоуправленія, какъ и мировой судья, назначенный королевою. При обстановкѣ, какую имѣютъ должности въ графствахъ, даже та должность, которая разсматривается какъ правительственная по преимуществу и нѣкогда была сильнымъ орудіемъ абсолютной власти—должность шерифа, ничѣмъ не напоминаетъ, напримѣръ,

значенія префекта во Франціи [1]). Скажемъ больше: область преобразованныхъ англійскихъ выборныхъ должностей, напримѣръ, по управленію бѣдными, открываетъ больше простора для вмѣшательства центральной власти, чѣмъ система старыхъ должностей, дѣйствующихъ въ графствахъ на основаніи закона и подъ контролемъ суда.

Выборныя должности установились въ городахъ и въ преобразованной системѣ приходскаго управленія. Но ни тамъ, ни здѣсь онѣ не были результатомъ политической борьбы съ центральною властью. Въ городахъ выборное начало было примѣнено на болѣе широкихъ основаніяхъ закономъ 1835 года въ видѣ реакціи противъ отжившихъ привилегій разныхъ городскихъ корпорацій. Законъ 1835 года возвратился, въ сущности, къ старымъ началамъ городского управленія, искаженнымъ развитіемъ корпоративныхъ привилегій при Тюдорахъ и Стюартахъ [2]). Далѣе, выборное начало примѣнено къ различнымъ отраслямъ приходскаго и союзнаго управленія. Но форма этихъ должностей, по справедливому замѣчанію Гнейста, находится въ тѣсной связи съ экономическимъ, главнымъ образомъ, характеромъ этихъ отраслей администраціи (управленіе бѣдными, школами и т. п.). Старое англійское самоуправленіе держалось на личной службѣ мѣстнаго джентри, причемъ мѣстные налоги являлись только нѣкоторымъ вспомогательнымъ средствомъ къ личной повинности. Напротивъ, управленіе приходовъ и ихъ союзовъ имѣетъ дѣло съ разнообразными налогами, между которыми налогъ въ пользу бѣдныхъ занимаетъ первое мѣсто. Весьма естественно, что тамъ, гдѣ платежъ налога имѣетъ первенствующее значеніе, важный вопросъ о контролѣ плательщиковъ надъ лицами, коимъ поручено расходованіе налога, выдвигается на первый планъ. Поэтому система назначенія, примѣнимая къ повинностнымъ должностямъ мировыхъ судей, шерифовъ и т. д., должна уступить мѣсто системѣ выборной тамъ, гдѣ рѣчь идетъ объ употребленіи главныхъ налоговъ.

Затѣмъ, личная служба не во вкусѣ промышленныхъ классовъ, составляющихъ огромное большинство плательщиковъ названныхъ налоговъ. Торговецъ или фабрикантъ, обремененные множествомъ дѣлъ, требующихъ личнаго ихъ присутствія, не можетъ нести лично государственной повинности, подобно землевладѣльцу, удобно исправляющему должность мироваго судьи среди населенія, окружающаго его помѣстье. Человѣкъ изъ промышленнаго класса, заплатившій свою долю налога и выбравшій администраторовъ, убѣжденъ, что его счеты съ государствомъ кончены. Если, кромѣ того, законъ обез-

---

[1]) См. Миттермайеръ, *Уголовное судопроизводство въ Англіи, Шотландіи и С. Америкѣ*, стр. 39 русск. пер.

[2]) Гнейстъ, *Communalverfassung*, т. I, стр. 318—325, т. II, стр. 847—915.

печиваетъ ему возможность контроля надъ употребленіемъ налога, онъ считаетъ обезпеченными и свои права.

Наконецъ, старая система повинностей службы сдѣлалась положительно непримѣнимой къ разнымъ должностямъ, благодаря новымъ общественнымъ условіямъ. Такова система новыхъ полицейскихъ должностей — констеблей, удовлетворявшихъ прежнимъ потребностямъ, но рѣшительно неспособныхъ обезпечить безопасность въ большихъ и малыхъ городахъ. Требованіе многочисленной, хорошо организованной и оплаченной полиціи раздавалось въ Англіи издавна. Прежде всего полицейская реформа осуществилась въ Лондонѣ; впослѣдствіи она распространилась и на другія мѣстности.

Такимъ образомъ, разныя системы должностей выработались подъ вліяніемъ разныхъ общественныхъ условій и удобствъ. Должности, замѣщаемыя по назначенію и по выбору, безвозмездныя и оплаченныя, одинаково существуютъ въ общей системѣ англійскаго самоуправленія. Это разнообразіе отдѣльныхъ началъ не видоизмѣняетъ, однако, общаго взгляда на должности, какъ на государственную функцію. Тотъ же взглядъ отражается и на распредѣленіи задачъ между отдѣльными отраслями управленія. Англійское законодательство не задавалось безплоднымъ вопросомъ о строгомъ различіи между правительственными и общественными цѣлями. Задачи мѣстнаго управленія носятъ вполнѣ государственный отпечатокъ. Государство требуетъ отъ жителей графствъ и городовъ отправленія повинности присяжнаго, какъ по дѣламъ уголовнымъ, такъ и гражданскимъ; изъ мѣстныхъ жителей составляется большое, или обвинительное жюри, рѣшающее вопросъ о привлеченіи подозрѣваемыхъ къ отвѣтственности предъ судомъ; въ лицѣ мировыхъ судей и ихъ съѣздовъ организована сильная должность съ обширными обязательствами по дѣламъ уголовнымъ, уголовно-полицейскимъ и административнымъ. На приходы и союзы приходовъ, подъ высшимъ контролемъ мировыхъ судей и центральнаго правительства, возложены разнообразныя заботы по обезпеченію внутренняго благосостоянія страны. Важнѣйшею изъ нихъ является, конечно, забота о вспомоществованіи бѣднымъ, требующая значительнаго служебнаго персонала и самаго значительнаго изъ мѣстныхъ налоговъ. Эта отрасль администраціи послужила поводомъ и образцомъ для устройства другихъ частей управленія: таковы обязанности приходовъ по части санитарной, дорожной и учебной. Не мало обязанностей возложено на графства и по части военной, что объясняется существующею въ Англіи системою милиціи. Разумѣется, рядомъ съ этими повинностями, мѣстные союзы вѣдаютъ и собственныя свои дѣла. Такъ, въ городахъ, которымъ между всѣми другими союзами принадлежатъ

наибольшія корпоративныя права, управленіе городскимъ хозяйствомъ занимаетъ важное мѣсто. Но этотъ кругъ задачъ не разсматривается и какъ нѣчто противоположное правительственнымъ функціямъ мѣстной администраціи. Наоборотъ, правительственныя функціи не выдѣляются изъ задачъ „общественнаго“ управленія, какъ нѣчто особое и независимое отъ мѣстныхъ властей. Мѣстныя должности во всѣхъ отношеніяхъ являются властями съ точно опредѣленнымъ государственнымъ значеніемъ.

Понятно само собою, что условія, при которыхъ развилось и держится въ Англіи самоуправленіе, не могутъ быть воспроизведены въ другихъ странахъ. Воспроизведеніе ихъ даже не желательно. Можно отнестись съ уваженіемъ къ дѣятельности „правящаго класса“, отбывающаго въ графствахъ разныя безвозмездныя службы. Но нельзя забывать, что воспроизведеніе такого правящаго класса предполагаетъ особыя аграрныя условія, т. е. сосредоточеніе землевладѣнія въ немногихъ рукахъ и полную экономическую зависимость земледѣльцевъ. Не забудемъ также, что система самоуправленія, построенная на старыхъ элементахъ во всей ихъ чистотѣ, породила множество злоупотребленій, а во многихъ отношеніяхъ оказалась и недостаточною. Вопіющіе недостатки стараго управленія бѣдными, неотложныя нужды рабочаго класса, новыя полицейскія потребности городовъ вызвали рядъ реформъ, совершенныхъ въ два послѣднія царствованія, и открыли значительный просторъ для дѣйствія центральной власти. Но это нисколько не свидѣтельствуетъ противъ вѣрности общихъ началъ, заключающихся въ англійской системѣ мѣстнаго управленія. Начала эти можно выразить въ слѣдующихъ словахъ:

1. Вопросъ о мѣстномъ управленіи есть, въ сущности, вопросъ о распредѣленіи общихъ государственныхъ задачъ между различными органами государства.

2. Самоуправленіе не есть только возможность, предоставленная общественной корпораціи вѣдать самостоятельно свои „собственныя“ дѣла, напримѣръ, завѣдывать имуществомъ общины. Право самостоятельнаго хозяйства есть только предварительное условіе, дающее общинѣ самостоятельное бытіе и дозволяющее ей нести тяжесть мѣстной администраціи, ввѣренной отъ государства ея органамъ. Самоуправленіе состоитъ именно въ положительномъ участіи общинъ и общественныхъ союзовъ въ государственной администраціи, иначе, — въ осуществленіи государственныхъ цѣлей чрезъ органы мѣстнаго народонаселенія.

3. Поэтому органы самоуправленія должны быть властями въ государственномъ смыслѣ, т. е. входить въ составъ мѣстной администраціи въ качествѣ органической его части, а не въ видѣ осо-

быхъ и параллельныхъ, такъ сказать, установленій, конкурирующихъ съ властями правительственными.

Такую постановку вопроса можно найти, въ сущности, во всѣхъ законодательствахъ Западной Европы, не исключая, какъ это ни можетъ показаться страннымъ, и Франціи. Французское законодательство, въ свое время, отрицало начало самоуправленія; но оно никогда не искало способовъ установить самоуправленіе въ созданіи особаго организма общественныхъ „властей“, дѣйствующихъ параллельно съ властями правительственными. Поэтому и новѣйшія реформы департаментскихъ совѣтовъ и муниципальныхъ учрежденій усиливаютъ именно государственное значеніе этихъ установленій.

V.

Французская революція 1789 года, въ ея отношеніяхъ къ мѣстному управленію, стремилась разрушить установленія стараго порядка въ двоякомъ отношеніи. Во-первыхъ, ей предстояло устранить орудія абсолютной власти королей—интендантовъ и субделегатовъ. Во-вторыхъ, она поставила себѣ задачею отмѣнить различныя сословныя и корпоративныя привилегіи, сохранившіяся въ мѣстномъ управленіи отъ феодальной эпохи. Французское учредительное собраніе не только не искало точки опоры въ старинныхъ установленіяхъ, но отвергало ихъ, какъ противныя началамъ разума и естественной свободы. *Декларація правъ человѣка и гражданина* указала, какими началами должны руководствоваться представители французскаго народа. Суверенитетъ принадлежитъ исключительно народу—таково одно изъ этихъ началъ; люди рождаются и пребываютъ равными и свободными въ своихъ правахъ — таково другое. Эти принципы учредительное собраніе рѣшилось провести и въ мѣстномъ управленіи.

Первымъ изъ относящихся сюда законовъ явился декретъ 14 декабря 1789 года объ устройствѣ муниципалитетовъ. Основная мысль закона выражается въ первыхъ же трехъ его статьяхъ. Законъ уничтожаетъ всѣ прежніе муниципалитеты, какое бы названіе они ни носили, и права, принадлежавшія по управленію городами мѣстной аристократіи и представителямъ короны. Замѣщеніе должностныхъ лицъ и членовъ муниципалитета предоставлено выбору гражданъ, и во главѣ муниципальныхъ управленій поставлены выборные мэры. Независимо отъ членовъ муниципалитета, общинамъ предоставлено избирать прокуроровъ для защиты ихъ интересовъ.

Эта новая организація распространилась на всѣ общины; законъ

отмѣнилъ различіе, существующее въ другихъ странахъ, между городами и селами, оставивъ только различіе количественное, въ числѣ членовъ муниципалитета. Исключеніе сдѣлано для города Парижа. Какія дѣла были предоставлены вѣдѣнію общинъ? По мысли новаго закона, они явились основными единицами управленія вообще. Муниципалитетамъ предоставлено два рода дѣлъ: одни названы дѣлами, непосредственно принадлежащими муниципальной власти (propres au pouvoir municipal); другія относятся къ общему государственному управленію и делегируются (поручаются) общинѣ по мѣрѣ надобности.

Къ первому роду дѣлъ относится попеченіе объ имуществахъ и доходахъ общины, расходованіе доходовъ на мѣстныя нужды, производство общественныхъ работъ, управленіе разными установленіями, принадлежащими общинѣ, и, наконецъ, мѣстная полиція какъ благоустройства, такъ и безопасности. Къ дѣламъ порученнымъ относятся: раскладка, взысканіе и доставленіе податей, непосредственное завѣдываніе разными общественными работами и. т. п. Муниципалитеты подчинены надзору департаментскихъ и окружныхъ администрацій по дѣламъ перваго рода и зависятъ отъ нихъ по дѣламъ второго. Такимъ образомъ, общины явились, съ одной стороны, самостоятельными союзами, а съ другой — низшими единицами мѣстнаго управленія.

Преобразованіе мѣстной администраціи въ цѣломъ ея составѣ послѣдовало въ силу закона 22 декабря 1789 года. Этимъ закономъ уничтожено прежнее дѣленіе королевства на провинціи, съ ихъ историческими особенностями и различіемъ между pays d'états и pays d'élections. Ко всей странѣ было примѣнено однообразное дѣленіе на департаменты, округи (districts) и кантоны [1]). На такихъ же однообразныхъ основаніяхъ устроено и мѣстное управленіе. Въ департаментахъ учреждена департаментская, въ округахъ окружная „администраціи". Члены той и другой замѣщаются по выбору. Какъ въ округахъ, такъ и въ департаментахъ „администраціи" раздѣляются на двѣ части: одной, подъ названіемъ совѣта (conseil), присваивается власть совѣщательная и распорядительная, другой, подъ именемъ директоріи (directoire), дается власть исполнительная. При администраціяхъ состоятъ выборные прокуроры-синдики.

[1]) Кантонъ сохранилъ свое значеніе и до настоящаго времени. Онъ обнимаетъ нѣсколько общинъ и есть подраздѣленіе округа (arrondissement). Большія общины сами раздѣляются на кантоны. Назначеніе его состоитъ въ слѣдующемъ: 1) кантонъ есть округъ для мировой юстиціи (juge de paix); 2) выборы въ члены департаментскихъ и окружныхъ совѣтовъ производятся по кантонамъ; 3) въ главной общинѣ кантона производится вынутіе жребія лицами, призываемыми къ отправленію воинской повинности; здѣсь же засѣдаетъ ревизіонный совѣтъ по дѣламъ этого рода.

Кругъ дѣлъ, предоставленный „администраціямъ“, обширенъ. Имъ ввѣрены раскладка и взиманіе налоговъ и управленіе по части призрѣнія бѣдныхъ, благотворительныхъ учрежденій и тюремъ; попеченіе о народномъ образованіи, земледѣліи и промышленности, объ общественныхъ сооруженіяхъ, полиціи благоустройства и безопасности и извѣстная доля дѣлъ по управленію національною гвардіею. Въ этомъ кругѣ дѣлъ администраціи дѣйствуютъ подъ непосредственнымъ контролемъ верховнаго правительства, т.-е. короля и законодательнаго корпуса; между ними не допускается никакого посредника.

На такихъ началахъ предполагалось основать самоуправленіе. Мѣстная администрація была отдана въ руки народу; выборное начало торжествовало повсюду. Между тѣмъ, черезъ десять лѣтъ послѣ изданія этихъ законовъ, первый консулъ установилъ во Франціи такую правительственную централизацію, какой не знала даже старая монархія. Какъ объяснить эту перемѣну? Отдавая всю справедливость благимъ намѣреніямъ учредительнаго собранія и его возвышеннымъ идеямъ, нельзя не сказать, что причина крушенія созданныхъ имъ установленій лежала въ его же законахъ.

Система выборныхъ должностей не могла, сама по себѣ, создать мѣстнаго самоуправленія. Должности имѣютъ силу и значеніе въ качествѣ представителей или органовъ общественныхъ союзовъ, или классовъ мѣстнаго населенія. Онѣ должны имѣть опредѣленную опору въ мѣстности, какъ извѣстномъ общественномъ организмѣ. Должности, созданныя учредительнымъ собраніемъ, не имѣли такой точки опоры. Онѣ были организованы ради осуществленія общаго и отвлеченнаго принципа народнаго верховенства и явились именно въ ту эпоху, когда прежніе муниципалитеты, провинціи и т. д. прекратили свое существованіе и были замѣнены однообразнымъ и механическимъ дѣленіемъ страны на общины, кантоны, округи и департаменты. Наиболѣе органическое значеніе имѣли общины. Но и эти единицы испытали на себѣ всю силу нивеллирующихъ стремленій эпохи. Во-первыхъ, законъ 14 декабря 1789 года смѣшалъ въ одну массу города и села, несмотря на все ихъ естественное и историческое различіе. Во-вторыхъ, онъ разсматриваетъ общины какъ подчиненную административную единицу, находящуюся въ концѣ установленной имъ іерархіи. Этотъ взглядъ отразился на судьбѣ общинъ.

Другія единицы не заключали въ себѣ никакихъ признаковъ общественнаго организма. Конституція 1791 года заботливо постановляетъ, что департаментскія и окружныя администраціи не имѣютъ характера представительства: „они суть агенты, выбранные на срокъ

народомъ, чтобы отправлять, подъ надзоромъ короля, административныя обязанности". Другими словами, мѣстные администраторы суть выборные чиновники. При такихъ условіяхъ новыя учрежденія не могли выдержать испытаній труднаго времени, пережитаго Франціею съ 1789 по 1799 годъ.

Они не удовлетворяли понятіямъ о самоуправленіи, потому что новой администраціи не соотвѣтствовали общественныя силы вновь созданныхъ единицъ. Можно ли было говорить о департаментскомъ обществѣ и его мѣстныхъ интересахъ, когда самый департаментъ былъ пока механическимъ подраздѣленіемъ страны, созданнымъ ради административныхъ удобствъ? Съ другой стороны, новая администрація мало удовлетворяла и интересамъ центральной власти. Департаментскія администраціи дѣйствовали подъ надзоромъ короля. Но прерогативы короля ограничивались правомъ отмѣны незаконныхъ актовъ администраціи и временнаго устраненія ея отъ должности. Коротко говоря, новыя учрежденія были недостаточно сильны для истиннаго представительства мѣстныхъ интересовъ; центральная власть имѣла слишкомъ мало правъ для проведенія самыхъ законныхъ своихъ цѣлей.

Въ теченіе послѣднихъ десяти лѣтъ XVIII ст. всѣ неудобства, возникавшія изъ новаго порядка вещей, рѣшались прежде всего фактическимъ перевѣсомъ центральной политической власти надъ мѣстною администраціею. Коммиссары конвента пользовались своими диктаторскими полномочіями, не справляясь съ желаніями мѣстныхъ властей. Затѣмъ, конституція 1795 года ясно показала, какъ мало было жизненныхъ силъ въ учрежденіяхъ 1789 года. Она измѣнила установленное въ 1789 году административное дѣленіе, именно исчезли округи (districts). Страна подраздѣлилась на департаменты, кантоны и общины. Еще больше перемѣнъ произошло въ административномъ устройствѣ. Конституція признаетъ только два рода администрацій: департаментскую, въ качествѣ центральной, и муниципальную, учреждаемую въ кантонахъ. И тамъ и здѣсь нѣтъ болѣе административныхъ совѣтовъ; департаментская администрація состоитъ изъ пяти членовъ, избираемыхъ на пять лѣтъ [1]). Муниципальная администрація построена на совершенно новыхъ основаніяхъ. По общему правилу, муниципалитеты суть установленія не общинныя, а кантональныя. Только общинамъ, имѣющимъ отъ 5 до 100 тысячъ жителей, дается свой муниципалитетъ, въ составѣ отъ 5 до 9 лицъ. Малыя общины имѣютъ

---

[1]) Эта мѣра была объяснена тѣмъ, что совѣты „препятствовали" свободѣ дѣйствій директоріи.

муниципальнаго агента съ помощникомъ; изъ собранія этихъ агентовъ составляется кантональный муниципалитетъ. Не давая мелкимъ общинамъ самостоятельныхъ муниципалитетовъ, конституція относится недовѣрчиво и къ слишкомъ большимъ общинамъ, т.-е. съ населеніемъ свыше 100,000. Эти общины раздѣляются, по крайней мѣрѣ, на три округа (arrondissements), и каждый изъ нихъ имѣетъ свой муниципалитетъ. Для дѣлъ общихъ всѣмъ округамъ учреждается центральное „бюро" изъ трехъ лицъ, назначенныхъ департаментской администраціей съ утвержденія высшей исполнительной власти. Наконецъ, конституція 1795 года усиливаетъ и средства надзора за мѣстнымъ управленіемъ, въ лицѣ коммиссаровъ при департаментскихъ администраціяхъ, министрахъ и директоріи.

Всѣ эти постановленія показываютъ, какъ неустойчивы были мѣстные „организмы", и какъ легко поддавались они всевозможнымъ комбинаціямъ. Въ конституціи 1795 года мы не видимъ уже никакихъ слѣдовъ мѣстнаго представительства; общины играютъ невидную роль въ управленіи; въ большихъ городахъ назначенные бюро вѣдаютъ главнѣйшіе предметы администраціи, въ томъ числѣ и мѣстную полицію. Составители конституціи думали упростить административную машину, созданную въ 1789 году. Вмѣсто того они пришли къ смѣшенію административныхъ функцій и къ хаосу въ администраціи. Законодательство перваго консула внесло больше порядка въ мѣстное управленіе, но этотъ порядокъ былъ построенъ на иныхъ началахъ.

Не должно думать, чтобы реформа мѣстныхъ установленій, осуществленная въ 1799 году, была дѣломъ, независимымъ отъ политическихъ перемѣнъ, совершившихся во Франціи. Напротивъ, она органически связана съ новою французскою конституціею, проектированною Сійесомъ и предложенною въ измѣненномъ видѣ всенародному голосованію. Одна изъ основныхъ мыслей этой конституціи выражается въ слѣдующей формулѣ: „довѣріе должно идти снизу, а власть сверху". На практикѣ эта формула означала, что народъ не можетъ избирать непосредственно ни своихъ представителей, ни администраторовъ. Онъ только указываетъ правительству тотъ кругъ лицъ, къ коимъ питаетъ довѣріе [1]). Изъ этого круга правительство

[1]) Довѣренные списки (listes de confiance) были трехъ степеней: окружные или общинные, куда вносилась 1/10 гражданъ каждаго округа, по выбору послѣднихъ; департаментскіе, куда помѣщалась 1/10 изъ лицъ, внесенныхъ въ окружные списки, по избранію этихъ лицъ; національный, составлявшійся изъ 1/10 лицъ, помѣщенныхъ въ департаментскіе списки, тѣмъ же порядкомъ. Внесеніе лица въ одинъ изъ этихъ списковъ давало правительству право назначать его на должность,

назначаетъ судей и администраторовъ. Такимъ образомъ, принципъ назначенія получилъ конституціонное освященіе. Второй принципъ, опредѣлившій строй новой администраціи, выраженъ въ извѣстной формулѣ Рёдерера, въ докладѣ трибунату объ административной реформѣ: „судить—дѣло многихъ; управлять—дѣло одного". Поэтому административное дѣйствіе ввѣрялось единоличнымъ властямъ, обставленнымъ только совѣтами, неимѣющими дѣйствительной власти.

Законъ 28 плювіоза VIII года (1799 г.) провелъ эти начала весьма логично. Страна раздѣлена на департаменты и коммунальные округи (arrondissements). Въ департаментѣ администрація ввѣрена префекту, назначенному первымъ консуломъ. Затѣмъ, извѣстная доля участія въ мѣстной администраціи предоставлена двумъ совѣтамъ: совѣту префектуры (conseil de préfecture) и общему департаментскому совѣту (conseil général de département). Первому предоставлены дѣла по административной юстиціи, второму—по раскладкѣ податей между округами, по установленію сборовъ на нужды департамента (centimes additionnels) и контроль надъ употребленіемъ послѣднихъ. Ему предоставлено также право представлять свои мнѣнія (opinions) о состояніи департамента и его нуждахъ министру внутреннихъ дѣлъ. Члены совѣта префектуры назначаются первымъ консуломъ непосредственно, члены общаго совѣта—изъ двухъ кандидатовъ, представленныхъ избирательнымъ собраніемъ департамента (collège électoral).

Эта однообразная система проведена по всѣмъ инстанціямъ. Окружная администрація ввѣрена подпрефекту, назначенному первымъ консуломъ; дѣло по раскладкѣ податей и департаментскихъ сборовъ—окружному совѣту, составленному наподобіе совѣта департаментскаго. Въ общинахъ административная власть поручена мэрамъ и ихъ помощникамъ, назначаемымъ первымъ консуломъ въ общинахъ съ населеніемъ свыше 5,000 ж. и префектами въ общинахъ съ меньшимъ населеніемъ. Законъ предписываетъ назначать этихъ лицъ изъ числа членовъ муниципальнаго совѣта; но самъ муниципальный совѣтъ составленъ изъ лицъ, назначенныхъ префектомъ изъ числа кандидатовъ, представленныхъ ему собраніемъ кантона.

Таковы были главныя основанія этой системы, въ предѣлахъ которой вращается французская администрація до настоящаго времени. Реставрація (1815—1830 гг.), воздвигшая гоненіе на все, что было сдѣлано съ 1789 года, не тронула этого всесильнаго орудія центральной власти. Напротивъ, она усилила правительственное на-

соотвѣтствующую разряду списка. Правительству предстоялъ широкій выборъ. Въ окружныхъ спискахъ значилось не менѣе 600,000, въ департаментскихъ 60,000, въ національномъ 6,000.

чало въ мѣстномъ управленіи, уничтоживъ то подобіе выборнаго начала въ мѣстныхъ совѣтахъ, какое сохранили законы перваго консула.

Іюльская монархія первая тронула этотъ насущный вопросъ. Сама конституція 1830 года обратила на него вниманіе законодательной власти, указавъ, что будущая реформа должна дать развитіе выборному началу [1]). Законодательная власть выполнила, въ извѣстной мѣрѣ, предписаніе конституціи. Результатомъ ея работъ были законы: 21 марта 1831 г., о муниципальномъ устройствѣ, 18 іюля 1837 г. о муниципальномъ управленіи, 22 іюня 1833 г. объ устройствѣ департаменскихъ и окружныхъ совѣтовъ и 10 мая 1838 г. о предметахъ вѣдомства этихъ совѣтовъ. Эти законы заслуживаютъ названія органическихъ и сохранили свое значеніе до настоящаго времени. Но нельзя сказать, что обѣщаніе, данное конституціею, осуществилось вполнѣ и что Франція вступила на путь самоуправленія. Во-первыхъ, названные законы остались вѣрными началу консульскихъ законовъ: „управлять—дѣло одного". Префекты, подпрефекты и мэры остались въ прежней силѣ и притомъ агентами, назначенными правительствомъ. Во-вторыхъ, префекты и мэры, сосредоточивая въ своихъ рукахъ административную власть, могли имѣть подлѣ себя только совѣты. Этотъ принципъ также сохраненъ новыми законами. Въ - третьихъ, агенты, назначенные правительствомъ, за отсутствіемъ настоящаго мѣстнаго представительства, по самой необходимости играли двоякую роль: представителей правительства въ мѣстности и представителей мѣстности, какъ юридическаго лица (департаментъ, община), предъ правительствомъ и частными лицами.

Такимъ образомъ, составители новыхъ законовъ начертали себѣ довольно тѣсную программу. Реформа, вмѣстѣ съ возвѣщеннымъ ею „выборнымъ началомъ", коснулась именно совѣтовъ. Департаментскіе и окружные совѣты составлены изъ выборныхъ въ числѣ, равномъ числу кантоновъ въ департаментѣ или округѣ. Муниципальные совѣты составились изъ совѣтниковъ, избранныхъ общиннымъ собраніемъ выборныхъ. Для оцѣнки этого выборнаго права должно помнить, что оно было крайне ограничено условіями высокаго ценза, какъ это было и въ области политическихъ выборовъ. Даже при наличности такого условія, законодательная власть не нашла возможнымъ сдѣлать выборною должность мэровъ. Правда, законъ призналъ эту должность безвозмездною и постановилъ, что мэръ назна-

---

[1]) Ст. 69, п. 7: „Il sera pourvu successivement par des lois séparées et dans le plus court délai possible aux objets qui suivent... 7° des institutions départementales et municipales, fondées sur un système électif".

чается изъ членовъ муниципальнаго совѣта. Но это нисколько не измѣнило административнаго характера учрежденія. Затѣмъ, новые законы расширили права совѣтовъ, если подъ именемъ правъ разумѣть предметы вѣдомства. Несмотря на это, мы можемъ утвердительно сказать, что общее положеніе совѣтовъ не измѣнилось, такъ какъ они по-прежнему были устранены отъ дѣятельнаго участія въ управленіи. Даже въ предѣлахъ своихъ совѣщательныхъ занятій совѣты были сильно ограничены. Засѣданія ихъ были не гласны; строго воспрещалось генеральному совѣту одного департамента входить въ сношенія съ совѣтомъ другого; постановленія совѣтовъ нуждались въ утвержденіи короля, министра или префекта, смотря по важности предмета.

Если и видѣть въ названныхъ законахъ зачатки самоуправленія, то нельзя не признать, что зачатки эти весьма слабы, особенно въ виду шумнаго обѣщанія конституціи 1830 года. Серьезный шагъ впередъ, сдѣланный закономъ о департаментскихъ совѣтахъ, состоялъ въ томъ, что департаменты окончательно были признаны юридическими лицами, со своимъ хозяйствомъ и бюджетомъ, хотя права активнаго хозяйствованія остались въ рукахъ префектовъ. Во всякомъ случаѣ, департаменты перестали быть простымъ „административнымъ дѣленіемъ" государства. За ними была признана личность. При лучшихъ условіяхъ законъ могъ призвать эту личность къ жизни; но ей суждено было долго лежать подъ спудомъ.

Революція 1848 года не имѣла практическихъ послѣдствій для мѣстнаго управленія. Зато государственный переворотъ 1851 года и вторая имперія имѣли ихъ очень много и не въ хорошую сторону. Правда, новые законы расширили условіе избирательнаго права, примѣняясь къ установившейся системѣ всеобщей подачи голосовъ, оказавшей такія услуги Наполеону III. Но это нисколько не увеличило значенія „выборныхъ" совѣтовъ. Новый глава государства въ самой конституціи выговорилъ себѣ право назначать мэровъ изъ лицъ, не принадлежащихъ къ муниципальному совѣту. Закономъ 7 іюля 1852 г. департаментскіе совѣты были лишены права избирать своихъ предсѣдателей и товарищей предсѣдателя и секретарей. Президенту республики (послѣ императору) предоставлено право назначать ихъ изъ числа членовъ совѣта. То же право предоставлено префекту относительно окружныхъ совѣтовъ. Отсюда понятно будетъ, какое значеніе имѣлъ знаменитый декретъ 25 марта 1852 года, изданный подъ громкимъ названіемъ декрета объ административной децентрализаціи. Онъ былъ дополненъ въ 1861 году. Означенная децентрализація состояла въ томъ, что префектамъ было предоставлено право своею властью разрѣшать множество вопросовъ,

прежде представлявшихся на разрѣшеніе министровъ. Прочитывая длинный списокъ этихъ предметовъ, нужно только удивляться тому, какое количество неважныхъ дѣлъ восходило къ разсмотрѣнію центральныхъ установленій, но нельзя видѣть въ названномъ декретѣ попытки „оживить“ департаменты, какъ это возвѣщалъ Наполеонъ [1]). Неудивительно, что декретъ былъ встрѣченъ недовѣріемъ и даже насмѣшками [2]).

Конецъ царствованія Наполеона III, когда диктаторъ долженъ былъ уступить передъ напоромъ демократической оппозиціи, ознаменовался нѣкоторымъ расширеніемъ мѣстныхъ вольностей. Таковъ прежде всего законъ 18 іюля 1866 г. о департаментскихъ совѣтахъ. Существенное улучшеніе, внесенное этимъ закономъ, состояло въ томъ, что совѣтамъ дано было право дѣлать окончательныя постановленія по предметамъ, требовавшимъ прежде утвержденія высшихъ властей. Такія постановленія должны быть приводимы въ исполненіе, если въ теченіе двухъ мѣсяцевъ со дня закрытія сессіи они не будутъ кассированы за превышеніе власти или незаконность. Право отмѣны принадлежитъ императору, и распоряженіе о томъ можетъ состояться только по выслушаніи мнѣнія государственнаго совѣта. Затѣмъ, въ 1870 году, департаментскимъ совѣтамъ предоставлено право избирать своихъ предсѣдателей и право придавать нѣкоторую гласность своимъ преніямъ. Равнымъ образомъ возстановлено правило, по которому мэры должны быть назначаемы изъ числа членовъ муниципальнаго совѣта.

Оба послѣдніе закона обнародованы 22 іюля 1870 года, т.-е. въ грозную для Франціи минуту, когда страна, вовлеченная въ несчастную войну съ Германіею, готовилась искупить всѣ грѣхи постыдной правительственной системы. Въ сентябрѣ 1870 года имперія пала. Страна конвульсивно билась подъ рукой побѣдителя. Но „са-

---

[1]) Въ министерскомъ циркулярѣ, изданномъ по поводу декрета 1852 года, говорилось между прочимъ: „Г. префектъ, мысль, диктовавшая декретъ 25 марта, имѣла въ виду дать департаменту болѣе личное существованіе, и для этого дано вамъ больше свободы въ управленіи тѣми вопросами, которые до него касаются“. Мысль оригинальная: хлопотать о „личности департамента“ и усиливать власть префекта...

[2]) Одинъ изъ французскихъ публицистовъ такъ разсуждалъ о этомъ декретѣ: „Децентрализація 1852 г. есть домашняя сдѣлка между министромъ внутреннихъ дѣлъ и префектами. Онъ предоставляетъ послѣднимъ ничтожныя подробности, восходившія прежде въ Парижъ, и это называется уничтоженіемъ системы установленій, вызванныхъ излишнею наклонностью къ централизаціи. Префектамъ, какъ странствующимъ приказчикамъ (commis-voyageurs) министра, предоставлено то, что надоѣло дѣлать его осѣдлымъ приказчикамъ (commis-fixes) и чего они часто не дѣлали. Дѣло пойдетъ скорѣе, говорятъ намъ; но пойдетъ ли оно лучше и въ болѣе благопріятномъ смыслѣ для свободы?“

мый блестящій и самый опасный изъ народовъ Европы“, какъ называлъ его Токвиль, не умираетъ. Не оправившись еще отъ жестокаго пораженія и отъ страшной внутренней борьбы, онъ обращается къ внутреннимъ реформамъ и ищетъ своего спасенія въ переустройствѣ мѣстнаго управленія.

Для нашей цѣли важны не столько практическіе результаты реформъ, произведенныхъ съ 1870 года, сколько общее ихъ направленіе. Задумавъ переустройство мѣстнаго управленія, національное собраніе не поставило себѣ задачею „выдѣлить“ извѣстный кругъ дѣлъ въ „самостоятельное“ завѣдываніе извѣстныхъ „общественныхъ“ установленій, въ противоположность установленіямъ правительственнымъ. Напротивъ, рѣчь шла именно о томъ, чтобы усилить значеніе мѣстнаго общества въ администраціи.

Первымъ закономъ, предназначеннымъ для достиженія этой цѣли, былъ законъ 14 апрѣля 1871 года о муниципальныхъ выборахъ. Извѣстно, что центральное правительство ревниво сохраняло въ своихъ рукахъ право назначенія мэровъ и по очень понятной причинѣ. Мэры являются не только главами общиннаго управленія; въ ихъ рукахъ сосредоточиваются разныя правительственныя и полицейскія функціи. Словомъ, мэръ есть чрезвычайно важная мѣстная власть. Поэтому возвращеніе къ системѣ выборныхъ мэровъ для правительства было шагомъ довольно труднымъ. Въ данную минуту французское законодательство остановилось на половинѣ дороги. Законъ 1871 г. предоставилъ общинамъ съ населеніемъ менѣе 20,000 человѣкъ право избранія мэровъ. Въ общинахъ многолюдныхъ (т.-е. съ населеніемъ свыше 20,000) и въ административныхъ центрахъ департаментовъ и округовъ законъ временно (по настоянію Тьера) оставилъ систему правительственнаго назначенія, но съ тѣмъ, чтобы назначаемыя лица принадлежали къ составу муниципальныхъ совѣтовъ. Это временное правило было обращено въ общій законъ въ 1876 году. Президенту республики предоставлено право назначать мэровъ въ административные центры, избирая этихъ лицъ изъ числа членовъ муниципальнаго совѣта, т.-е. изъ числа 30—36 лицъ муниципальныхъ совѣтниковъ, выбранныхъ общиною. Такимъ образомъ, право назначенія является ограниченнымъ и, до извѣстной степени, согласованнымъ съ началомъ выборнымъ.

Второй преобразовательный законъ, именно—законъ 10 августа 1871 года, касается департаментскихъ совѣтовъ. Онъ замѣчателенъ, повторяемъ, не столько объемомъ правъ, предоставленныхъ этимъ установленіямъ, сколько по цѣлямъ законодателя, ясно обнаруженнымъ въ мотивахъ къ законопроекту.

Коммиссія, вырабатывавшая проектъ по порученію національнаго

собранія, состояла изъ наиболѣе компетентныхъ членовъ, въ числѣ коихъ можно назвать Родо, Ваддингтона, Риве, Савари, Маньена Бетмона, Тарже и друг. Докладъ, сдѣланный собранію Ваддингтономъ (послѣ министръ народнаго просвѣщенія), заключаетъ въ себѣ подробное изложеніе мотивовъ къ законопроекту. Остановимся на основной его мысли.

При первоначальномъ дѣленіи страны на департаменты, они разсматривались какъ простыя территоріальныя единицы. Только постепенно законъ призналъ за ними право юридической личности. Законы 1833 и 1838 гг. объ организаціи и предметахъ вѣдомства департаментскихъ совѣтовъ, законъ 1836 г. о мѣстныхъ путяхъ сообщенія (chemins vicinaux) расширили предметы ихъ вѣдомства. Но они оставались подъ строгой опекой, даже въ предѣлахъ мѣстнаго хозяйства и благоустройства. Всѣ почти ихъ постановленія нуждались въ правительственномъ утвержденіи. Законъ 1866 г. далъ имъ право дѣлать окончательныя постановленія по всѣмъ предметамъ мѣстнаго интереса, сохраняя за центральнымъ правительствомъ право отмѣнять постановленія незаконныя. „Однимъ словомъ“, говоритъ докладъ, „департаментскій совѣтъ пріобрѣлъ полное право веденія департаментскаго хозяйства; въ этомъ отношеніи онъ облеченъ полною автономіею; но онъ не имѣетъ никакого прямого дѣйствія на администрацію; когда его постановленіе состоялось, онъ уже не можетъ вступаться въ дѣло и, въ промежуткахъ между сессіями, онъ не могъ ни контролировать дѣйствіе префекта, ни обратиться къ нему съ указаніемъ“.

Итакъ, законодатель былъ озабоченъ тѣмъ, что совѣты не имѣютъ прямого вліянія на мѣстную администрацію, ни средствъ контроля надъ ея дѣйствіями. Эти недостатки и имѣлъ въ виду устранить законъ 1871 года. Средства, предполагаемыя имъ, не отличаются особою оригинальностью: главныя нововведенія заимствованы изъ законодательства бельгійскаго. Ихъ нельзя назвать радикальными: сами составители закона смотрѣли на него, какъ на первый шагъ по новому пути. Но путь этотъ указанъ ясно и откровенно: „il s'agit“, говоритъ докладъ, „de fonder à tous les degrés le gouvernement du pays par lui même“.

Главнѣйшія нововведенія состоятъ въ слѣдующемъ. Во-первыхъ, кругъ вѣдомства совѣтовъ расширенъ и права ихъ увеличены. Въ настоящее время, за немногими исключеніями, всѣ постановленія совѣта получаютъ окончательную силу. Префекту дается право въ двадцати-дневный срокъ представлять объ ихъ незаконности или въ случаѣ превышенія власти. Если центральное правительство не отмѣнитъ постановленія въ теченіе двухъ мѣсяцевъ, оно вступаетъ въ

законную силу. Исключенiе изъ этого правила составляютъ нѣкоторыя постановленiя, касающiяся предметовъ, связанныхъ съ общегосударственнымя интересами. Но эти постановленiя не нуждаются въ правительственномъ утвержденiи. Законъ гласитъ, что они приводятся въ исполненiе, если въ теченiе трехъ мѣсяцевъ со дня открытiя сессiи, мотивированный декретъ призидента республики не прiостановилъ приведенiе ихъ въ дѣйствiе.

Во-вторыхъ, законъ 1871 года создаетъ совершенно новое учрежденiе, именно департаментскую коммиссiю, избираемую совѣтомъ. Назначенiе ея, въ качествѣ уполномоченнаго совѣта, состоитъ въ контролированiи и руководствѣ префекта по дѣламъ мѣстной администрацiи. Кромѣ того, ея разрѣшенiю предоставлены разные предметы, прежде подлежавшiе префекту или совѣту префектуры.

Затѣмъ, новый законъ разрѣшаетъ департаментскому совѣту входить въ сношенiе съ совѣтами другихъ департаментовъ по дѣламъ, имѣющимъ общiй для нихъ интересъ.

Наконецъ, совѣтамъ предоставлены извѣстныя права контроля надъ общинами,—права, прежде принадлежавшiя префектамъ и совѣтамъ префектуры. Это нововведенiе весьма важно, такъ какъ оно является серьезнымъ шагомъ въ освобожденiи общинъ отъ правительственной опеки.

Такимъ образомъ, классическая страна „централизацiи“ готова вступить на иной путь. Нѣтъ сомнѣнiя, что ей остается сдѣлать еще много улучшенiй и усилiй. Но то, что уже сдѣлано, показываетъ, что въ общественномъ мнѣнiи страны произошелъ значительный переворотъ.

VI.

Если Францiя вращается въ кругу идей, завѣщанныхъ ей великою революцiею, и изъ нихъ черпаетъ начало какъ централизацiи, такъ и самоуправленiя, то Пруссiя усиливается въ настоящее время выйти изъ учрежденiй стараго порядка, отошедшаго во Францiи въ область преданiй. Во Францiи борьба идетъ между административною диктатурою, утвержденною правительствомъ перваго консула, и народными правами, возвѣщенными въ 1789 году. Въ Пруссiи мѣстныя учрежденiя соотвѣтствовали началамъ абсолютной монархiи и сословно-феодальнаго порядка, одинаково несовмѣстными съ требованiями конституцiоннаго государства, утвердившагося здѣсь съ 1848 года.

Развитiе королевской власти въ Пруссiи ознаменовалось паденiемъ стараго городского самоуправленiя и сословной организацiи областного управленiя. Королевская администрацiя постепенно кон-

фисковала права прежнихъ общинныхъ и сословныхъ властей и подчинила своей опекѣ то, что осталось за ними. Но поскольку городскія общины и мѣстные чины сохранили свое значеніе, постольку организація ихъ осталась вѣрна феодальнымъ началамъ. Остатки стараго порядка видны были и въ учрежденіи вотчинной полиціи, и въ устройствѣ городскихъ властей, и въ организаціи мѣстнаго представительства по уѣздамъ (Kreise). До реформы уѣзднаго управленія изъ общаго числа всѣхъ членовъ уѣзднаго представительства (Kreisstände)—11,954 до 10,000 приходилось на владѣльцевъ рыцарскихъ имѣній, являвшихся на собранія по собственному праву; города имѣли 970, сельскія общины 975 представителей. Самый порядокъ избранія депутатовъ былъ приноровленъ къ воззрѣніямъ феодальнаго общества [1]).

Внутреннее управленіе Пруссіи покоилось, такимъ образомъ, съ одной стороны, на началахъ централизаціи и административной опеки, съ другой—на недостаточной дѣятельности сословій и корпорацій, сохранившихъ свой феодальный отпечатокъ. Абсолютизмъ достигъ въ Пруссіи своего высшаго предѣла въ концѣ XVIII столѣтія. Борьба Германіи съ Наполеономъ I поколебала значеніе Пруссіи, а разгромъ государства послѣ сраженія при Іенѣ заставилъ правительство подумать о серьезныхъ внутреннихъ преобразованіяхъ. Геніальный Штейнъ смѣло взялся за возрожденіе государства. Руководящею мыслью его преобразованій было возрожденіе общественной самостоятельности въ мѣстныхъ корпораціяхъ [2]). Къ сожалѣнію, ему удалось положить только начало великому дѣлу. Практически онъ остановился на преобразованіи городского самоуправленія. Притомъ и это преобразованіе подверглось значительнымъ перемѣнамъ впослѣдствіи. Время послѣ 1815 до 1848 года не было особенно производительно для внутреннихъ перемѣнъ. Правда, королевскіе указы 1823—1828 гг. организовали уѣздное провинціальное представительство, но центръ тяжести управленія по-прежнему лежалъ въ правительственныхъ установленіяхъ.

Революціонное движеніе 1848 г. не отразилось непосредственно на системѣ мѣстнаго управленія. Но водвореніе конституціонныхъ началъ въ высшихъ сферахъ управленія повело за собою требованія корен-

---

[1]) Rönne, *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, т. I, отд. II, стр. 563, прим. 1.

[2]) Вотъ какъ онъ выражалъ тогда свою мысль: „Навязчивое вмѣшательство государственныхъ установленій въ частныя и общинныя дѣла должно прекратиться; мѣсто его займетъ дѣятельность гражданина, который живетъ не въ формахъ и въ бумагѣ, но дѣйствуетъ крѣпко, потому что его отношенія зовутъ его въ дѣйствительную жизнь и заставляютъ его принимать участіе въ вихрѣ человѣческихъ дѣлъ“.

ной реформы въ сферахъ низшихъ. Требованіямъ этимъ суждено было осуществиться только въ наше время. Реакція, послѣдовавшая съ 1851 до 1858 года, остановила всѣ попытки преобразованій. Начало регентства нынѣшняго короля (1858—1861) ознаменовалось возбужденіемъ разныхъ внутреннихъ вопросовъ. Въ 1860 году министръ, графъ Шверинъ, представилъ ландтагу проектъ уѣздной реформы. Проектъ не имѣлъ успѣха. Затѣмъ наступилъ періодъ великихъ войнъ, періодъ перерожденія Германіи, когда всѣ внутренніе вопросы отступили на задній планъ. Только въ 1872 году былъ сдѣланъ первый, но очень серьезный шагъ къ переустройству мѣстнаго управленія. Въ этомъ году король утвердилъ разсмотрѣнное ландтагомъ уѣздное положеніе (Kreisordnung) для провинцій Пруссіи, Бранденбурга, Помераніи, Силезіи, Познани и Саксоніи.

Для уразумѣнія смысла этого закона, необходимо хотя въ немногихъ словахъ объяснить административное дѣленіе Пруссіи. Эта монархія раздѣляется, во-первыхъ, на провинціи (Provinzen), коихъ въ настоящее время, послѣ присоединенія Ганновера, Шлезвигъ-Гольштейна и Гессенъ-Нассау, одиннадцать. Онѣ находятся подъ управленіемъ оберъ-президентовъ, въ рукахъ которыхъ сосредоточенъ главный надзоръ надъ мѣстнымъ управленіемъ. Съ 1823 года провинціи имѣютъ свое представительство, которому отведена была довольно незначительная роль. Затѣмъ, въ правительственномъ отношеніи провинціи раздѣляются на округи (Regierungsbezirke), въ коихъ сосредоточивается дѣятельность правительственныхъ установленій. Главное управленіе ввѣрено президенту. Подъ его главнымъ начальствомъ дѣйствовали разныя отдѣленія, состоявшія изъ старшихъ совѣтниковъ (Oberregierungsrath) и совѣтниковъ. Округи подраздѣляются на уѣзды (Kreise), въ коихъ правительственная власть принадлежитъ ландрату, назначавшемуся королемъ изъ числа кандидатовъ, предлагаемыхъ мѣстнымъ представительствомъ. Послѣднее въ извѣстной степени раздѣляло съ ландратомъ административныя заботы. Наконецъ, уѣзды дѣлились на общины (Gemeinden). Эти единицы имѣли и имѣютъ различное значеніе, въ виду того, что прусское законодательство различаетъ, во-первыхъ, общины городскія (Stadtgemeinden) отъ сельскихъ (Landgemeinden) и, во-вторыхъ, въ кругу послѣднихъ проводитъ различіе между общинами самостоятельными, не знающими вотчинной полиціи владѣльца, и общинами, подчиненными такой власти.

Реформа мѣстнаго управленія началась съ уѣздовъ, такъ какъ эти единицы были признаны основными и имѣющими какъ прави-

тельственное, такъ и земское значенie [1]). Но эта реформа имѣетъ и общее значенie, такъ какъ проведенныя въ ней начала должны лечь въ основанie реформы другихъ мѣстныхъ единицъ. Это и доказалъ законъ въ провинцiальномъ устройствѣ (Provincialordnung) 29 iюня 1875 года. Нѣтъ сомнѣнiя, что мы встрѣтимся съ тѣми же началами и въ законѣ объ общинномъ управленiи, разсматриваемомъ теперь ландтагомъ. Притомъ уѣздная реформа, задуманная подъ влiянiемъ общегосударственныхъ воззрѣнiй, по необходимости вышла за предѣлы уѣзднаго устройства въ собственномъ смыслѣ и коснулась устройства общинныхъ властей, поскольку ихъ дѣятельность связана съ общими задачами мѣстнаго управленiя. Въ виду этихъ условiй, здѣсь полезно будетъ указать на существенныя черты новаго уѣзднаго устройства.

По заявленiю коммиссiи палаты депутатовъ, предварительно разсматривавшей законопроектъ объ уѣздной реформѣ (докладчикъ д-ръ Фриденталь), одно изъ главнѣйшихъ достоинствъ закона заключается въ томъ, что онъ устраняетъ дуализмъ въ мѣстномъ управленiи, т.-е. такой порядокъ, при которомъ установленiя правительственныя и учрежденiя общественныя дѣйствуютъ какъ особыя единицы. Новый законъ стремится возсоздать единство власти и призвать какъ правительственные, такъ и общественные элементы къ совмѣстному дѣйствiю въ составѣ однихъ и тѣхъ же учрежденiй. Поэтому всѣ должностныя лица, дѣйствующiя въ уѣздномъ управленiи, являются одинаково властями, облеченными государственными полномочiями. При этомъ характеристическою чертою новаго закона является стремленie организовать, наподобie стараго англiйскаго права, систему безвозмездныхъ должностей, отбываемыхъ въ качествѣ повинности. „Необходимо“, говорилъ д-ръ Фриденталь отъ имени коммиссiи, „организовать народную силу на службу государству“.

Указавъ на исходную точку уѣздной реформы, обратимся къ глав-

---

[1]) Въ мотивахъ къ уѣздному устройству мы находимъ слѣдующiя соображенiя по этому предмету. Общины казались слишкомъ мелкими и недостаточными союзами, чтобы играть роль основныхъ единицъ въ мѣстномъ управленiи. Провинцiи были слишкомъ велики и превращенie ихъ въ автономическiя единицы не согласовалось съ требованiями политическаго единства страны. Выборъ оставалось сдѣлать между округами (Regierungsbezirke) и уѣздами (Kreise). Но округа были правительственнымъ подраздѣленiемъ страны въ точномъ смыслѣ. Окружная администрацiя была представительницею централизацiи и правительственной опеки. Напротивъ, уѣзды были стариннымъ и земскимъ подраздѣленiемъ государства. Здѣсь сосредоточивалась дѣятельность земскихъ членовъ, и самый ландратъ былъ первоначально ихъ органомъ. Реформа, задуманная въ духѣ самоуправленiя, должна была искать точки опоры именно въ этой единицѣ.

нѣйшимъ ея подробностямъ. Начнемъ съ низшихъ единицъ мѣстнаго управленія.

Новый законъ подраздѣляетъ уѣзды на волости (Amtsbezirke); волости составляются изъ нѣсколькихъ общинъ, между коими различаются свободныя сельскія общества и владѣльческіе округи (Gutsbezirke). Сельскою властью въ вольныхъ общинахъ является установленіе, носящее общее названіе сельской управы (Gemeindevorstand). Оно состоитъ изъ старосты (Gemeindevorsteher) и двухъ шеффеновъ. Первый и послѣдніе избираются общиною на шесть лѣтъ и утверждаются въ должности ландратомъ по выслушаніи мнѣнія волостного старшины. Ландратъ не можетъ, однако, отказать въ своемъ утвержденіи безъ согласія уѣзднаго комитета (Kreisausschuss). Староста есть общинное начальство (Obrigkeit), органъ волостного старшины по дѣламъ полицейскимъ.

Иначе организована мѣстная власть въ восточныхъ округахъ, гдѣ до послѣдняго времени существовало право вотчинной полиціи. Новый законъ отмѣнилъ это право, но оставилъ за мѣстными владѣльцами нѣкоторыя привилегіи, согласовавъ ихъ съ требованіями государственнаго порядка. Именно, владѣлецъ имѣетъ право принять на себя обязанности старосты лично или чрезъ уполномоченное отъ него лицо. Установивъ такой общій принципъ, законъ переходитъ къ ограниченію его во имя государственной пользы. Во-первыхъ, законъ указываетъ случаи, когда владѣлецъ обязанъ назначить вмѣсто себя уполномоченнаго. Во-вторыхъ — и это самое важное — утвержденіе въ должности старосты какъ самого владѣльца, такъ и его уполномоченнаго принадлежитъ ландрату, который съ согласія уѣзднаго комитета можетъ отказать ему въ этомъ утвержденіи и назначить другое лицо.

Должность старостъ и шеффеновъ обязательна и безвозмездна.

Второю единицею преобразованнаго уѣзднаго управленія является волость (Amtsbezirk). Она составляется, какъ мы видѣли, изъ нѣсколькихъ сельскихъ общинъ, съ тѣмъ изъятіемъ, что значительныя общины могутъ составить самостоятельныя волости. Волостными установленіями являются: старшина (Amtsvorsteher) и волостная управа (Amstsausschuss)—должности безвозмездныя и обязательныя. Въ этихъ установленіяхъ мы видимъ уже сочетаніе началъ назначенія и выборнаго.

Волостной старшина назначается оберъ-президентомъ провинціи, по представленію уѣзднаго собранія (Kreistag), указывающаго на лицъ, способныхъ къ отправленію этой должности изъ числа жителей волости. Если принять во вниманіе, что должность старшины безвозмездна, понятно будетъ, что назначеніе должно пасть на вліятель-

нѣйшихъ жителей мѣстности. Старшина есть мѣстная административная и полицейская власть въ обширномъ смыслѣ. Ему принадлежитъ полиція безопасности, благочинія, нравовъ, здравія, сухопутныхъ и водяныхъ сообщеній, полиція лѣсная, строительная, ремесленная и т. д., посколько она не принадлежитъ ландрату и другимъ лицамъ. Засимъ онъ вѣдаетъ и другія дѣла мѣстнаго управленія.

Волостная управа состоитъ изъ представителей общинъ, входящихъ въ составъ волости. Число представителей различно и опредѣляется, пропорціонально числу жителей и платимымъ ими податямъ, уѣзднымъ собраніемъ, по представленію комитета, обязаннаго выслушать и заявленіе мѣстныхъ жителей. Изъ дѣлъ, предоставленныхъ вѣдѣнію управы, важнѣйшія суть: 1) контроль надъ всѣми расходами по управленію волости и утвержденіе тѣхъ изъ нихъ, кои отнесены на счетъ послѣдней; 2) заключеніе относительно полицейскихъ правилъ, которыя старшина имѣетъ право постановлять при участіи управы; 3) заключеніе относительно другихъ дѣлъ, предлагаемыхъ управѣ старшиной. Предсѣдательство въ управѣ принадлежитъ старшинѣ.

Изъ совокупности общинъ и волостей составляется уѣздъ. Законъ, какъ и прежде, но съ бо̀льшимъ правомъ, признаетъ его общиннымъ союзомъ (Kommunalverband), коему предоставляется самоуправленіе относящимися до него дѣлами съ правами корпораціи [1]. Съ другой стороны, уѣздъ есть и правительственная единица. Но этотъ двойственный характеръ уѣзда не препятствуетъ единству внутренняго управленія. Оно покоится на дѣятельности мѣстнаго народонаселенія.

Уѣздными жителями (Kreisangehörige) признаются всѣ имѣющіе здѣсь мѣстожительство (Wohnsitz), за исключеніемъ военныхъ, состоящихъ на дѣйствительной службѣ и не осѣдлыхъ въ уѣздѣ. Уѣздные жители могутъ, при соблюденіи извѣстныхъ условій, принимать участіе въ управленіи и представительствѣ уѣзда и пользоваться мѣстными установленіями и учрежденіями. Съ другой стороны, на нихъ лежатъ и извѣстныя обязанности. Между ними, не говоря уже объ обязанности участвовать въ платежѣ мѣстныхъ налоговъ, первое мѣсто занимаетъ обязанность принимать на себя безвозмездныя должности въ мѣстномъ управленіи и представительствѣ. Такими являются должности сельскаго старшины, шеффеновъ, волостныхъ старшинъ, членовъ уѣзднаго собранія и комитета.

Установленіями уѣзда являются: ландратъ, уѣздное собраніе и уѣздный комитетъ.

---

[1]) Города съ населеніемъ свыше 25,000 могутъ выдѣлиться изъ уѣзда и образовать самостоятельную единицу.

Ландратъ назначается королемъ, но уѣздному собранію принадлежитъ право представлять королю, въ случаѣ вакансіи на мѣста ландрата, извѣстное число лицъ изъ круга мѣстныхъ землевладѣльцевъ и волостныхъ старшинъ, способныхъ къ занятію этой должности. Вмѣстѣ съ тѣмъ, уѣздному собранію предоставляется право избирать двухъ депутатовъ для исправленія, въ случаяхъ, указанныхъ закономъ, должности ландрата. Выборы утверждаются оберъ-президентомъ.

Должность ландрата, согласно ея историческому происхожденію, слагается изъ правъ и обязанностей, относящихся къ общегосударственному управленію и къ общественному управленію уѣзда. Онъ является одновременно и органомъ правительства, и предсѣдателемъ какъ уѣзднаго собранія, такъ и комитета. Для нашей цѣли важно разсмотрѣть не всѣ разнообразныя его занятія, а способъ совмѣстнаго его дѣйствія съ уѣздными: собраніемъ и комитетомъ.

Уѣздное собраніе (Kreistag) составляется изъ представителей, избираемыхъ уѣзднымъ населеніемъ пропорціонально его числу. Порядокъ избранія депутатовъ совершенно почти сходенъ съ порядкомъ избранія гласныхъ въ наши земскія собранія. Именно, избраніе предоставляется тремъ избирательнымъ съѣздамъ: съѣзду крупныхъ землевладѣльцевъ, съѣзду сельскихъ общинъ и съѣзду городскихъ обывателей. Каждый съѣздъ избираетъ опредѣленное число гласныхъ изъ общаго числа, приходящагося на уѣздъ. Депутаты избираются на 6 лѣтъ.

Собраніе есть совѣщательная и распорядительная власть въ уѣздѣ. Ему принадлежитъ право изданія мѣстныхъ статутовъ и распоряженій. Оно дѣлаетъ постановленія относительно раскладки государственныхъ повинностей, возложенныхъ на уѣздъ, опредѣляетъ размѣръ расходовъ по управленію уѣздомъ, распоряжается уѣзднымъ имуществомъ, облечено правомъ дѣлать займы, облагать сборами мѣстныхъ жителей, разсматривать и утверждать уѣздную роспись, разсматривать отчеты по употребленію ассигнованныхъ суммъ. Собраніе опредѣляетъ правила относительно управленія имуществомъ уѣзда и уѣздными установленіями; ему принадлежитъ право учрежденія уѣздныхъ должностей и назначенія имъ содержанія; оно избираетъ членовъ уѣзднаго комитета и коммиссій, предназначенныхъ для разныхъ отраслей управленія. Наконецъ, собраніе имѣетъ право представлять заключеніе по предметамъ, предложеннымъ ему правительствомъ. Этими общими опредѣленіями закона 1872 года не исчерпывается компетенція собранія. Она можетъ быть расширена и уже расширена другими законами и королевскими распоряженіями.

Предсѣдательство въ собраніи принадлежитъ ландрату, который

обязанъ созывать его, по крайней мѣрѣ, два раза въ годъ и чаще, по мѣрѣ надобности.

До сихъ поръ постановленія новаго закона представляютъ сходство съ прежними узаконеніями. Устранена, правда, сословная организація собранія, развиты отдѣльныя права, но мѣстное представительство не имѣло бы дѣйствительнаго значенія и вліянія въ уѣздномъ управленіи безъ новаго созданія закона 1872 года, именно безъ уѣзднаго комитета.

Уѣздный комитетъ (Kreisausschuss) имѣетъ извѣстную историческую связь съ уѣздными коммиссіями прежняго времени. Но его роль въ управленіи, юридическое его положеніе и связь съ общимъ управленіемъ страны суть созданія новаго законодательства, т.-е. уѣзднаго положенія 1872 года и закона 3 іюля 1875 г. объ административныхъ судахъ.

Комитетъ состоитъ изъ ландрата и 6 членовъ, избираемыхъ уѣзднымъ собраніемъ на 6 лѣтъ [1]). Собраніе можетъ также назначать въ управу синдика, изъ лицъ, имѣющихъ право на высшія судебныя должности. Роль синдика будетъ понятна изъ разсмотрѣнія судебно-административныхъ обязанностей комитета.

Кругъ вѣдомства комитета слагается изъ обязанностей двоякаго рода.

Во-первыхъ, онъ является органомъ уѣзднаго собранія по хозяйственно-административнымъ дѣламъ уѣздной корпораціи. На этомъ основаніи комитетъ изготовляетъ и приводитъ въ исполненіе постановленія собранія, завѣдуетъ дѣлами уѣздной корпораціи на основаніи закона и постановленій собранія, назначаетъ должностныхъ лицъ уѣзда, наблюдаетъ за ихъ дѣятельностью и т. д.

Во-вторыхъ, комитетъ является главною правительственною коллегіею въ уѣздѣ. Въ этомъ отношеніи ему предоставляется двоякая роль: 1) комитетъ раздѣляетъ съ ландратомъ завѣдываніе нѣкоторыми дѣлами, предоставленными по закону послѣднему. Такъ, онъ даетъ свое согласіе на изданіе ландратомъ полицейскихъ правилъ въ уѣздѣ; ландратъ утверждаетъ или назначаетъ волостныхъ старшинъ съ согласія комитета и т. д. 2) Комитетъ является органомъ правительственнаго надзора и административной юстиціи въ уѣздѣ. Ему принадлежитъ надзоръ за веденіемъ общественнаго управленія въ волостяхъ, сельскихъ общинахъ и во владѣльческихъ округахъ. Обширный кругъ дѣлъ предоставляется рѣшенію комитета въ области полиціи благосостоянія и безопасности. Именно,

---

[1]) Онъ возобновляется по частямъ: каждые два года выбываютъ $^1/_3$ членовъ. Они могутъ быть избраны вновь.

комитету предоставляется разсматривать жалобы, разрѣшать пререканія и дѣлать постановленія по дѣламъ управленія бѣдными, полиціи дорожной, ремесленной, строительной, полевой, здравія, по части училищной, по дѣламъ судебнаго управленія и т. д. Такъ какъ законъ 1872 г. предоставляетъ разрѣшенію комитета только отдѣльные вопросы по всѣмъ этимъ частямъ общаго управленія, то ему пришлось опредѣлить его компетенцію подробными постановленіями. Наконецъ, закономъ 1875 г. комитеты введены въ кругъ нормальныхъ органовъ административной юстиціи.

Начала управленія, только что разсмотрѣнныя нами, получили уже новое примѣненіе въ преобразовательномъ устройствѣ провинцій. Положеніе о провинціальномъ устройствѣ 29 іюня 1875 г. было логическимъ послѣдствіемъ реформы уѣздной. До 1872 г. центръ тяжести мѣстной администраціи лежалъ, какъ мы видѣли, въ окружныхъ управленіяхъ (Bezirksregierungen), состоявшихъ изъ правительственныхъ должностныхъ лицъ. Реформа 1872 года перенесла центръ тяжести въ уѣздныя установленія, образованныя на началахъ самоуправленія. Поэтому законодательство должно было видоизмѣнить провинціальное устройство, приноровленное прежде къ идеямъ бюрократическаго государства. Законъ 1875 г. выполнилъ эту задачу относительно пяти провинцій [1]); онъ преобразовалъ ихъ устройство, коснувшись въ то же время и окружного управленія. Слѣдуетъ, впрочемъ, замѣтить, что въ новомъ провинціальномъ устройствѣ законъ въ подробностяхъ отступилъ отъ началъ управленія уѣзднаго, поскольку того требовали особенности провинціи.

Провинціальными установленіями являются: оберъ-президентъ, ландтагъ, провинціальный комитетъ съ земскимъ правителемъ (Landesdirektor) и провинціальный совѣтъ.

Первое различіе отъ уѣзднаго устройства, бросающееся въ глаза при простомъ перечисленіи провинціальныхъ установленій, состоитъ въ наличности двухъ исполнительныхъ учрежденій: комитета и совѣта. Чѣмъ объясняется это различіе?

Для объясненія его должно обратить вниманіе на общее отношеніе элементовъ правительственнаго и общественнаго въ провинціальныхъ учрежденіяхъ. Во главѣ провинціальнаго управленія поставленъ оберъ-президентъ, должность чрезвычайно важная не только въ административномъ, но и въ политическомъ отношеніи. Онъ является, вмѣстѣ съ министромъ внутреннихъ дѣлъ, органомъ правительственнаго надзора надъ мѣстнымъ управленіемъ. Сблизить эту должность съ органами мѣстнаго самоуправленія такъ, какъ это

---

[1]) Для всѣхъ восточныхъ провинцій, кромѣ Познани.

сдѣлано съ должностью ландрата, было трудно. Притомъ и провинціальный ландтагъ поставленъ нѣсколько иначе, чѣмъ уѣздное собраніе. Предсѣдательство въ ландтагѣ принадлежитъ не оберъ-президенту, но лицу, избранному ландтагомъ. Оберъ-президентъ, какъ королевскій коммиссаръ, есть посредствующее лицо между ландтагомъ и королемъ. Онъ сообщаетъ сейму (ландтагу) правительственныя предложенія и заключенія. Онъ созываетъ сеймъ отъ имени короля, открываетъ и закрываетъ сессію; ему дается право присутствовать при преніяхъ какъ въ сеймѣ, такъ и въ его коммиссіяхъ, и объясненія его должны быть выслушаны всякій разъ, какъ онъ того потребуетъ. Но, во всякомъ случаѣ, онъ относится къ сейму какъ особый элементъ.

Такимъ образомъ, полное единство правительственнаго и общественнаго элементовъ не могло состояться въ области совѣщательно-распорядительной. Могло ли оно быть удержано въ области исполненія? Составители правительственнаго проекта полагали, что да. Правительственный проектъ предполагалъ ввѣрить провинціальному комитету функціи двоякаго рода. Однѣ, относящіяся къ вопросамъ общественнаго провинціальнаго управленія, другія — къ управленію общегосударственному. Первыя дѣла комитетъ долженъ вѣдать подъ контролемъ и по указанію сейма и чрезъ посредство главной исполнительной должности — земскаго правителя (Landesdirektor, Landeshauptmann). Дѣла второго рода предполагалось разсматривать въ комитетѣ подъ предсѣдательствомъ оберъ-президента.

Это предложеніе прошло въ палатѣ депутатовъ. Но въ палатѣ господъ оно встрѣтило сильныя возраженія. Кромѣ соображеній объ особомъ отношеніи оберъ-президента къ сейму и къ комитету по дѣламъ общественнымъ, коммиссія палаты обратила вниманіе и на особенности самого провинціальнаго комитета. Полное единство власти, осуществленное въ уѣздномъ комитетѣ, не могло быть выдержано въ дальнѣйшихъ инстанціяхъ. Уѣздный комитетъ сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ функціи троякаго рода: по общественному управленію уѣзда, по общимъ правительственнымъ дѣламъ и по административной юстиціи. Онъ дѣйствуетъ вмѣстѣ съ ландратомъ, которому принадлежитъ предсѣдательство въ комитетѣ. Провинціальный комитетъ не имѣетъ обязанностей по дѣламъ административной юстиціи; второю инстанціею административнаго суда является судъ окружной (Bezirksverwaltungsgericht), а высшею—берлинскій центральный судъ (Oberverwaltungsgericht). Затѣмъ, „общія правительственныя дѣла“ явились бы въ провинціальномъ комитетѣ какимъ-то несамостоятельнымъ придаткомъ къ общему кругу его вѣдомства, и завѣдываніе ими представляло бы большія неудобства. Оберъ-прези-

дентъ не связанъ органически съ комитетомъ подобно ландрату, постоянно предсѣдательствующему въ комитетѣ уѣздномъ. Провинціальный комитетъ имѣетъ особаго, выборнаго, предсѣдателя. Оберъ-президенту пришлось бы принимать на себя предсѣдательство по дѣламъ правительственнымъ каждый разъ особо, а предсѣдателю каждый разъ уступать ему свое мѣсто. Все это повело бы къ важнымъ неудобствамъ и столкновеніямъ, нисколько не обезпечивая серьезнаго вліянія комитета на администрацію. Поэтому палата господъ предложила организовать особый правительственный совѣтъ (Regierungsrath). Поправка была принята палатой депутатовъ и вошла въ законъ 1875 г.

Совѣтъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ оберъ-президента или заступающаго его мѣсто, изъ одного чиновника, назначеннаго министромъ внутреннихъ дѣлъ, и пяти членовъ, избранныхъ провинціальнымъ комитетомъ изъ своей среды. По образцу провинціальнаго совѣта, для завѣдыванія извѣстными правительственными дѣлами и впредь до изданія общаго закона о мѣстномъ управленіи, устроены окружные совѣты (Bezirksrath). Окружной совѣтъ, подъ предсѣдательствомъ окружного президента, состоитъ изъ одного чиновника, назначеннаго министромъ внутреннихъ дѣлъ, и четырехъ лицъ, избранныхъ провинціальнымъ комитетомъ. Члены провинціальнаго совѣта не могутъ быть членами совѣта окружного.

Разсматривая характеръ этой важнѣйшей особенности провинціальнаго закона, нельзя не замѣтить, что она нисколько не идетъ противъ общей идеи закона объ уѣздахъ. Напротивъ, если бы законодатель во что бы то ни стало захотѣлъ воспроизвести форму уѣзднаго устройства въ учрежденіяхъ провинціальныхъ, онъ менѣе обезпечилъ бы развитіе его идеи, чѣмъ это сдѣлала поправка палаты господъ. Симметрія учрежденій не всегда доказываетъ единство ихъ идеи. Сохранить значеніе общаго принципа, видоизмѣняя, гдѣ нужно, форму учрежденій—въ этомъ состоитъ достоинство законодателя.

Если бы мы намѣревались представить здѣсь полную картину новыхъ прусскихъ учрежденій, намъ пришлось бы подробно описать предметы ихъ вѣдомства, порядокъ дѣйствія и главное — порядокъ государственнаго надзора и способы охраненія права въ администраціи, т.-е. установленіе административной юстиціи, организованной законами 3-го іюля 1875 года (устройство судовъ и порядокъ дѣлопроизводства) и 26-го іюля 1876 года (компетенція судовъ). Но мы желали остановить вниманіе читателей на принципѣ организаціи мѣстныхъ властей, имѣя въ виду показать, какъ разрѣшаетъ прусское законодательство вопросъ о самоуправленіи. Отвѣтъ на этотъ вопросъ довольно ясенъ. Организуя самоуправленіе, новое прусское

законодательство желало призвать общество на службу государству, ввести „излюбленныхъ“ людей въ кругъ государственныхъ установленій, облечь ихъ государственными полномочіями и подчинить ихъ государственнымъ обязанностямъ. Отъ такой постановки вопроса выиграетъ сила государства, учрежденія котораго обогатятся новыми элементами и освѣжатся соприкосновеніемъ съ живыми силами общества, и обезпечится серьезное вліяніе послѣдняго на ходъ администраціи.

VII.

Мы остановились на новѣйшихъ попыткахъ преобразованія мѣстнаго управленія. Онѣ показали намъ, куда и какъ идутъ современныя общества западной Европы. Но на какую бы страну Европы мы ни обратили вниманіе, вездѣ, т.-е. тамъ, гдѣ можно говорить о самоуправленіи, мы найдемъ одинаковое разрѣшеніе вопроса. Венгерскіе комитаты, бельгійскіе провинціи и города, всѣ одинаково свидѣтельствуютъ, что самоуправленіе состоитъ въ принятіи на себя мѣстными жителями государственныхъ обязанностей, для осуществленія которыхъ ихъ органы пользуются правами государственныхъ властей. Самоуправленіе нельзя основать путемъ выдѣленія въ пользу „общества“ извѣстныхъ предметовъ администраціи, путемъ образованія особыхъ „общественныхъ властей“, противоположныхъ властямъ государственнымъ. Такія власти не будутъ властями; ихъ управленіе не будетъ администраціею; вся ихъ дѣятельность не будетъ самоуправленіемъ. Права общества не увеличатся ни на одну іоту; интересы государства не выиграютъ ни въ чемъ.

Но, скажутъ намъ, къ чему эта ссылка на западную Европу? Самоуправленіе, въ государственномъ смыслѣ, существуетъ тамъ — это правда. Но, за исключеніемъ Франціи (и то не совсѣмъ), оно проникнуто аристократическимъ характеромъ. Неужели же другія страны обязаны воспроизводить у себя англійскую джентри, венгерское магнатство или прусское юнкерство? Нисколько. Самоуправленіе можетъ имѣть множество формъ, примѣнимыхъ къ самымъ разнообразнымъ общественнымъ условіямъ, начиная отъ самыхъ демократическихъ и кончая наиболѣе аристократическими. Демократическій сѣверъ Америки, т.-е. сѣверные штаты, не воспроизвели у себя англійскаго графства — центра мѣстной аристократіи. Они нашли другую точку опоры — въ волости, подходящей къ демократическимъ требованіямъ. Если графство и существуетъ здѣсь, то скорѣе номинально, чѣмъ въ видѣ живой общественной единицы.

Затѣмъ въ примѣрѣ западной Европы первенствующее значеніе имѣютъ не формы самоуправленія—весьма разнообразныя,—а общая его идея, свидѣтельствующая, что самоуправленіе тогда только живо и полезно, когда оно есть элементъ самого государства. Для того, чтобы страна развивалась, просвѣщалась и богатѣла, нужно дѣйствіе двухъ силъ—правительственной и общественной. Но для того, чтобы эти силы дѣйствовали плодотворно, имъ нужно идти вмѣстѣ, а не отдѣльно, въ качествѣ противоположныхъ и часто враждебныхъ организмовъ.

СТАТЬЯ ВТОРАЯ.

I.

По мѣрѣ ознакомленія съ западно-европейскою наукою и послѣ реформъ 1861 и слѣдующихъ годовъ въ нашемъ умѣ утвердилось противоположеніе между бюрократіею и самоуправленіемъ. Но врядъ ли мы задумывались надъ отношеніемъ этихъ понятій къ историческимъ элементамъ нашего общества. Мы не видѣли въ этомъ особой нужды. Примѣръ западной Европы давалъ, повидимому, готовый отвѣтъ на всѣ вопросы. Дѣйствительно образованный человѣкъ на западѣ Европы отчетливо знаетъ, что такое бюрократія, и умѣетъ отличить ее отъ самоуправленія. Онъ видитъ въ бюрократіи особый организмъ должностей, даже особый классъ лицъ, рѣзко выдѣленный изъ остального общества и связанный исключительно съ центральною властью. Европеецъ знаетъ и помнитъ, что эта бюрократія была сильнымъ орудіемъ въ рукахъ королевской власти въ эпоху объединенія государства и ожесточенной борьбы съ феодализмомъ. Борьба эта на континентѣ Европы кончилась подавленіемъ могущественныхъ нѣкогда „сословій“ и городскихъ корпорацій въ пользу органовъ центральной власти. Вся континентальная Европа пережила эпоху сильной бюрократической опеки, и этой эпохѣ соотвѣтствовалъ очень опредѣленный типъ государства — государства полицейскаго. Конституціонное движеніе, начавшееся съ 1789 года, внесло общественные элементы въ область высшаго государственнаго управленія. Затѣмъ и мѣстное управленіе должно было преобразоваться по новому типу. Законодательство должно было возвратить мѣстнымъ обществамъ извѣстную долю ихъ самостоятельности и участія въ управленіи. Конечно, и сами общества перерождаются подъ вліяніемъ новыхъ условій. Начало всесословности постепенно замѣняетъ старые сословные принципы. Но это не измѣняетъ существа дѣла. Законодательство призываетъ къ новой жизни общественные

силы, долго лежавшія подъ спудомъ—городскія общины и землевладѣльческій классъ, сохранившіе свое историческое значеніе именно въ мѣстности.

Такая программа очень ясна, но едва ли она прикладывается къ Россіи. Собиратели русской земли не имѣли предъ собою ни крѣпкихъ мѣстныхъ корпорацій, подобныхъ западно-европейскимъ городамъ, ни сословій, сильныхъ своимъ мѣстнымъ значеніемъ, подобно земельной аристократіи на западѣ Европы. Феодальное государство западной Европы не утрачивало своей особенности, даже потерявъ свою политическую самостоятельность, обратившись въ „провинціи" другого государства. Провинція утрачивала „своего" государя, но сохраняла свой крѣпкій общественный строй, свои городскія корпораціи, свою поземельную аристократію, даже свое мѣстное представительство. Извѣстно, къ какимъ мѣрамъ должны были прибѣгать французскіе короли, чтобы стереть мѣстныя особенности въ провинціяхъ. Только послѣ вѣковой работы королей, французская революція могла замѣнить историческое дѣленіе страны на провинціи искусственнымъ — на департаменты. Въ Россіи старыя княжества и вѣчевыя области держались политическою силою своихъ князей и „старшихъ городовъ". Достаточно было побороть князя или сломить вѣчевой городъ, чтобы область, имъ принадлежавшая, разсыпалась на свои составныя части [1]).

Этотъ поразительный фактъ лучше всего обнаруживается на характерѣ административнаго дѣленія московскаго государства. Мѣстныя единицы отличаются значительною дробностью; затѣмъ, изъ этихъ дробныхъ единицъ составляются, для цѣлей высшаго управленія, самыя искусственныя комбинаціи. Области, подвѣдомственныя областнымъ приказамъ, разряды, впослѣдствіи губерніи Петра Великаго—все поражаетъ своимъ искусственнымъ составомъ, чуждымъ какихъ бы то ни было историческихъ воспоминаній. Иначе и быть не могло при отсутствіи серьезной организаціи мѣстнаго общества.

Въ древней Россіи нельзя найти крѣпко организованныхъ сословій, способныхъ сдѣлаться правящимъ элементомъ въ мѣстности. Поземельное владѣніе не было связано у насъ съ политическими правами и обязанностями, какъ на западѣ Европы. Управленіе сосредоточивалось въ рукахъ князя. Поэтому и участіе въ управленіи, по общему правилу, возможно было только чрезъ князя, въ качествѣ его помощника и слуги. Конечно, князь старался составить свою дружину изъ вліятельнѣйшихъ лицъ въ княжествѣ. Но это не измѣняло существа дѣла. Во-первыхъ, сама дружина не составляла

---

[1]) Ср. П. А. Лохвицкій, *Губернія* и т. д.

постоянной и плотной корпораціи. Члены ея были связаны съ княземъ чисто личнымъ соглашеніемъ и не имѣли опредѣленныхъ связей со своими товарищами. Каждый оставался на службѣ князю, пока ему было выгодно. Дружинникъ дорожилъ правомъ отъѣзда,— правомъ, выгоднымъ и для князей, которые, благодаря ему, могли перезывать къ себѣ на службу важнѣйшихъ бояръ изъ другихъ княжествъ. Во-вторыхъ, княжіе „мужи" являлись въ мѣстность, по княжескому назначенію и пожалованію, въ качествѣ намѣстниковъ и волостей. Эти лица получали право судить и управлять въ своемъ округѣ, пользуясь за то доходами, сопряженными съ отправленіемъ должности, что и называлось **кормленіемъ**.

Съ возвышеніемъ Москвы и съ уничтоженіемъ удѣловъ, все, что входило въ составъ **государственнаго** элемента въ каждомъ княжествѣ, т.-е. сами бывшіе князья и ихъ мужи, могло сохранить свое значеніе въ **новомъ** государствѣ только чрезъ московскаго государя. Отъ него ждали они теперь службы и всякаго жалованья. Князья Рюриковичи, бояре и всякіе „вольные слуги" устремились въ Москву, наперерывъ старались утвердиться на службѣ московскому государю и попасть въ московскій списокъ служилыхъ людей. Все вліятельное оставило мѣстность, гдѣ уцѣлѣли только **тяглая** масса, посадскіе и крестьяне, да низшіе разряды служилыхъ людей, образовавшіеся по волѣ и прибору московскаго правительства. Служба измѣнила свой характеръ. Она обращается въ **тягло**. Уничтожается право отъѣзда. Бояре и прочіе служилые люди верстаются помѣстьями, съ которыхъ они должны отбывать службу государству. Служилые люди постепенно обращаются въ **сословіе**, члены котораго связаны правами и обязанностями. Но это сословіе, плодъ государственныхъ соображеній московскихъ государей, не вноситъ новыхъ началъ въ **мѣстное** управленіе. Оно имѣетъ **помѣстья**, но не является помѣстной силой: владѣніе помѣстьемъ обусловливается службою **не мѣстною**, полковою. Оно образуетъ сословіе, но сословіе общегосударственное, находившееся въ прямомъ завѣдываніи центральныхъ установленій—разряда и помѣстнаго приказа. Члены его могли явиться въ мѣстность именно въ качествѣ „служилыхъ людей", посланныхъ центральнымъ правительствомъ для завѣдыванія тѣмъ, что осталось въ мѣстности— посадскими и волостными людьми.

Такимъ образомъ, для **самоуправленія** съ самаго начала не доставало одного изъ важнѣйшихъ элементовъ — независимаго и тѣсно связаннаго съ мѣстностью землевладѣльческаго класса. Зато для приказнаго управленія открывалось широкое поле. Здѣсь полезно указать на историческія основанія этой системы, въ видахъ лучшаго разграниченія руководящихъ началъ нашей и западно-евро-

пейской исторіи. Въ Англіи государство вошло въ компромиссъ съ обществомъ, организовало службу мѣстной джентри и создало самоуправленіе. Во Франціи королевская власть уничтожила всякое административное значеніе дворянства, превратило его въ красивое, но безполезное украшеніе двора и создала особый классъ чиновничества. Въ Россіи не случилось ни того, ни другого. Будущее дворянство не имѣло никакого значенія на мѣстѣ; но оно само сдѣлалось бюрократіею. На западѣ бюрократія набиралась изъ средняго класса, заключившаго въ свое время союзъ съ королевскою властью для низложенія феодализма. Французскій интендантъ или субделегатъ былъ человѣкъ „худородный", враждебно настроенный къ гордой, хотя и безсильной провинціальной аристократіи. Въ Россіи именно аристократія—старая дружина и будущее дворянство явились въ роли приказныхъ людей и въ „уѣздахъ" встрѣчали только „посадскихъ людишекъ", да „государевыхъ сиротъ", взиравшихъ на воеводу не только какъ на царскаго слугу, но и какъ на родовитаго человѣка.

Наша административная система была именно нѣкоторымъ способомъ управленія „мужей" тяглыми мужиками. Она не только олицетворяла въ себѣ начало централизаціи и государственной опеки, какъ на западѣ Европы, но и служила для владычества одного сословія надъ другими. Въ этомъ состоитъ истинная причина ея неприглядности сравнительно даже съ европейскими „бюрократіями". Тяжела была государственная опека, установленная „полицейскимъ государствомъ" на западѣ; чиновничество давило живыя силы общества, его формализмъ парализировалъ всякую жизнь. Но все-таки оно воплотило въ себѣ нѣкоторую государственную идею, служило ей довольно безкорыстно и сыграло видную историческую роль. Въ Россіи приказная система создалась на подкладкѣ сословныхъ и потому личныхъ эгоистическихъ интересовъ. О служеніи „государственной идеѣ" врядъ ли можно говорить безъ улыбки. Само государство не знаетъ, какъ справиться съ хищниками, кормящимися отъ дѣлъ. Стонутъ „государевы сироты", бѣдствуетъ и государева казна. Не разъ высшее правительство пытается устранить воеводъ отъ особенно „лакомыхъ" дѣлъ—отъ податей и пошлинъ. Но всѣ усилія его остаются тщетными.

Развитіе приказной системы, въ томъ видѣ, какъ она сложилась въ XVII вѣкѣ, было задержано разными обстоятельствами. Во-первыхъ, процессъ образованія служилаго сословія на новыхъ началахъ государственнаго тягла далеко не закончился. Для довершенія его нужны были разсчетливая политика Василія Ивановича и жестокія мѣры Ивана Грознаго. Во-вторыхъ, прежнія должности намѣстни-

ковъ и волостелей, жалуемыя по старой памяти боярамъ и инымъ слугамъ, не удовлетворяли уже потребностямъ государства. На первый разъ, правительство довольствовалось тѣмъ, что сосредоточило главное завѣдываніе разными областями въ рукахъ московскихъ приказовъ, гдѣ орудіями его являлись ловкіе и знающіе дьяки. Но съ каждымъ годомъ обнаруживалась потребность въ новой системѣ управленія. Причины, ее вызвавшія, состояли, какъ извѣстно, въ слѣдующемъ: 1) крайнія злоупотребленія намѣстниковъ и волостелей; 2) безсиліе ихъ для охраненія безопасности: разбои и грабежи множились, и крестьянство не имѣло никакой защиты; 3) нужды финансоваго управленія, искавшаго средствъ обезпеченія правильнаго поступленія сборовъ и ихъ раскладки.

Не находя „въ служиломъ сословіи“ никакой точки опоры для преобразованія гражданскаго управленія, правительство, при Иванѣ Грозномъ, обратилось къ „тяглымъ людямъ“, волостнымъ и посадскимъ. Цѣлый рядъ указовъ возложилъ на общины губное дѣло, судъ и финансовое управленіе. Эти мѣры не прошли безслѣдно. Плоды ихъ остались преимущественно въ области финансоваго управленія, въ порядкѣ раскладки податей и повинностей, въ отбываніи ихъ за круговою порукою и т. д. Но нельзя не сказать, что реформа Ивана Грознаго, въ виду независѣвшихъ отъ него государственныхъ условій, могла быть только мѣрою временною, неспособною къ дальнѣйшему развитію. Указавъ на причины этой временности, мы укажемъ вмѣстѣ съ тѣмъ и на причины возникновенія воеводскаго управленія.

Во-первыхъ, нельзя не обратить вниманія на тотъ фактъ, что служилые люди не участвовали въ этомъ самоуправленіи по праву мѣстныхъ землевладѣльцевъ. Правда, законъ предписывалъ избирать губныхъ старостъ изъ мѣстныхъ дворянъ. Но это обстоятельство нисколько не свидѣтельствовало о тѣсной связи служилыхъ людей съ мѣстнымъ земствомъ. Правительство дозволяло выбирать въ старосты только тѣхъ дворянъ, которыхъ можно было „уволить“ отъ настоящей службы, т.-е. службы полковой — именно „оставленныхъ отъ службы за старостью или за ранами, или за которыхъ служили дѣти ихъ и племянники, а за недостаткомъ дворянъ, дѣтей боярскихъ съ тѣми же условіями“. Такимъ образомъ, для дворянства губная служба имѣла значеніе службы „заштатной“ и невыгодной. По обыкновенію, они начали „отбывать“ отъ нея, что вызвало карательныя мѣры правительства. Въ XVII вѣкѣ воеводамъ предписывалось: „если которые дворяне и дѣти боярскія учнутъ ослушаться и не пріидутъ на выборы“, то у знатнѣйшихъ брать людей и крестьянъ и сажать въ тюрьму „пока не объявятся сами“, а менѣе

знатныхъ самихъ сажать въ тюрьму. Неудивительно, что должность губныхъ старостъ скоро получила приказный характеръ, несмотря на выборное свое происхожденіе. Иногда старосты прямо назначались правительствомъ. За крестьянствомъ осталось номинальное право выбора старостъ и обязанность ставить къ губному дѣлу цѣловальниковъ, биричей и палачей, — обязанность, отъ которой правительство освобождало нѣкоторыя села въ видѣ особой милости. Такимъ образомъ, единственная всесословная и всеуѣздная должность видоизмѣнила свой характеръ. Въ XVII вѣкѣ, она то отмѣняется, то возстановляется, пока, наконецъ, указъ 1702 года не прекратилъ ея существованія.

Оставались должности, избираемыя отъ общинъ. Но этотъ элементъ былъ крайне ненадеженъ. Онъ могъ имѣть смыслъ при личной свободѣ классовъ, призываемыхъ къ самоуправленію. Но именно это начало исчезаетъ въ московскомъ государствѣ. Въ концѣ XVI в. крѣпостное право дѣлаетъ быстрые успѣхи. Жизнь общины замираетъ подъ давленіемъ права владѣльческаго. Но и само „владѣльческое право“ не имѣло того мѣстнаго значенія, какое ему дано было, напримѣръ, въ Германіи или въ Остзейскихъ провинціяхъ. Оно не могло служить основою для самоуправленія, хотя бы въ грубо-сословной формѣ. Помѣщикъ или вотчинникъ относился къ своему „имѣнію“ какъ паразитъ. Онъ видѣлъ въ немъ только доходную статью и, по буквѣ закона, обязанъ былъ видѣть только это, ибо „помѣстье“ давалось ему для того, чтобы ему было „съ чего государству службу служить“. Онъ могъ остаться въ помѣстьѣ, только уклоняясь отъ службы, т.-е. незаконно. Ему нечего было дѣлать въ селѣ, исключая псовой охоты и другихъ развлеченій. Вотъ почему въ Россіи типъ „неслужащаго дворянина“ получилъ такой непривлядный характеръ, не то комическій, не то отвратительный. Неслужащій дворянинъ — это человѣкъ безполезный, уклоняющійся отъ службы или изгнанный изъ нея, недоросль, не знающій, куда дѣвать ему свои силы, паразитъ, питающійся чужими соками безъ всякой пользы обществу. Но гдѣ, при данныхъ условіяхъ, могъ онъ принести эту пользу?

Личная свобода уцѣлѣла въ классѣ городскомъ и въ такъ называемыхъ „черныхъ“ волостяхъ. Но количество черныхъ волостей быстро сокращается, такъ какъ онѣ сливаются съ дворцовыми имѣніями. Только на сѣверѣ Россіи еще можно видѣть, чѣмъ были крестьяне во времена, предшествовавшія установленію крѣпостного права. Города были слишкомъ незначительны, чтобы сдѣлаться основою мѣстнаго самоуправленія. Притомъ стремленія городского класса не были схожи со стремленіями городскихъ общинъ на за-

падѣ Европы. Между тѣмъ какъ послѣднія искали условій для своего экономическаго и политическаго развитія въ устройствѣ крѣпкихъ мѣстныхъ корпорацій, русскіе „торговые и посадскіе люди“ искали облегченія отъ государственнаго тягла и злоупотребленій администраціи или въ бѣгствѣ изъ общины, или въ общесословномъ устройствѣ, съ подчиненіемъ одному приказу. Финансовыя соображенія издавна побуждали города выдѣляться изъ состава уѣздныхъ волостей относительно раскладки и отбыванія податей и повинностей. Разнообразіе податей и различіе приказовъ, въ коихъ были „вѣдомы“ города, тягостно отзывались на интересахъ послѣднихъ, а потому заставляли ихъ желать бо̀льшаго однообразія въ податяхъ и подчиненія всего городского класса одному „пристойному приказу“. Эти стремленія совпадаютъ и съ выгодами правительства, видѣвшаго въ городахъ обильный источникъ дохода. Указы царя Михаила Ѳеодоровича и уложеніе Алексѣя Михайловича тщательно выдѣляютъ города изъ состава прочаго населенія. Въ ново-торговомъ уставѣ 1667 года выражено желаніе, чтобы торговые люди были подчинены одному „пристойному приказу“ [1]), что и было сдѣлано впослѣдствіи, съ учрежденіемъ бурмистерскихъ палатъ (1699). Не говоримъ о другихъ важныхъ мѣрахъ, направленныхъ къ той же цѣли. Въ результатѣ этого движенія получились не общины, важныя для мѣстнаго самоуправленія, а сословіе, державшееся за свои привилегіи и искавшее обезпеченія ихъ въ крѣпкой центральной власти.

Кромѣ этихъ внутреннихъ причинъ, вліявшихъ на преобразованіе мѣстнаго управленія, должно принять въ разсчетъ и внѣшнія обстоятельства, именно событія смутнаго времени (1605 — 1613). Смутное время оставило Россію въ крайнемъ разстройствѣ. Движеніе народныхъ массъ спасло государство, но отдѣльные организмы этого народа находились въ бѣдственномъ положеніи. Города пустѣли, и городскія общины жаловались, съ одной стороны, на бѣгство тяглыхъ

---

[1]) П. С. З. № 408. „Для многихъ волокитъ во всѣхъ приказѣхъ купецкихъ людей пристойно вѣдать въ одномъ пристойномъ приказѣ, гдѣ великій государь укажетъ..., который бы приказъ былъ купецкимъ людемъ, во всѣхъ порубежныхъ городѣхъ и въ иныхъ государствахъ о проѣздахъ обороною, и во всѣхъ городѣхъ отъ воеводскихъ налогъ купецкимъ людемъ былъ защитою и управою. А кому купецкимъ людемъ случится побити челомъ великому государю о своихъ обидахъ на кого ни есть, на всякихъ чиновъ людей, и чтобъ всѣмъ купецкимъ людемъ давати судъ и управа на тѣхъ людей, въ томъ же въ одномъ приказѣ непремѣнно, чтобъ купецкимъ людемъ, волочась по многимъ приказамъ, промысловъ своихъ не отбыть и чтобъ... промыслъ безъ волокитъ множился, и въ томъ великаго государя казнѣ будетъ въ пошлинахъ не малое пополненіе“ (ст. 88 и 89).

людей, а съ другой — на обиды сильныхъ людей [1]). Пустѣли помѣстья и вотчины, такъ какъ крестьяне или уходили отъ крѣпостного права, или шли на приманку богатыхъ вотчинниковъ и монастырей. Притомъ и „смута“ улеглась не сразу. Правда, существованіе государства было уже внѣ опасности, но „воры“ были еще живы въ разбойничьихъ шайкахъ, разсыпавшихся всюду. Если прибавить къ этому, что государственныя границы не были еще обезпечены отъ крымцевъ, поляковъ и шведовъ, что съ востока надвигался новый врагъ—калмыки, то понятно будетъ, какихъ усилій требовалось для приведенія государства въ порядокъ.

Таковы были условія, подготовившія развитіе новой системы мѣстнаго управленія, при которой служилые люди, присланные изъ Москвы, играютъ первенствующую роль. Въ исторіи мѣстнаго управленія XVII вѣкъ можетъ быть названъ временемъ господства воеводъ. Эта должность не была новостью ни по названію, ни по существу дѣла. Имя воеводъ извѣстно старой Россіи, и должность первоначально соотвѣтствовала своему названію, т.-е. была должностью военною въ собственномъ смыслѣ. Затѣмъ, въ XVI вѣкѣ, въ окраинные города назначаются воеводы съ военно-административною властью. Такихъ воеводъ мы встрѣчаемъ въ Казани, въ Сибири, въ Новгородѣ и во Псковѣ [2]). Въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ, напримѣръ, во время войны, воеводы назначаются и въ другіе города „для вящшія осторожности“. Мало того: правительство уже проводитъ различіе между воеводами полковыми и годовыми (послѣ городовыми), отпускавшимися для управленія данною мѣстностью.

Несмотря на это, обращеніе воеводъ въ повсемѣстную должность было встрѣчено мѣстнымъ населеніемъ какъ новость и новость не-

---

[1]) Напримѣръ: „и всего въ Муромѣ на посадѣ... въ живѣ черныхъ тяглыхъ дворовъ 111 дворовъ, да 107 дворовъ пустыхъ“. Или въ 1619 году освященный соборъ заявилъ: „А изъ Замосковныхъ и изъ Украинныхъ городовъ посадскіе многіе люди, льготя себѣ, чтобъ имъ въ городѣхъ податей никакихъ не платить, пріѣхали къ Москвѣ, живутъ на Москвѣ и по городамъ у племени и у друзей, а по городамъ, гдѣ кто жилъ напередъ сего, ѣхать не хотятъ; а изъ иныхъ Украинныхъ и разоренныхъ городовъ посадскіе и всякіе люди бьютъ челомъ о льготѣ, чтобъ имъ, для разоренія, во всякихъ податѣхъ дати льготы; а иные посадскіе и уѣздные люди заложились въ закладчики за бояръ и за всякихъ людей, а податей никакихъ съ своею братьею съ посадскими и съ уѣздными людьми не платятъ...; а иные многіе люди намъ бьютъ челомъ на бояръ и всякихъ чиновъ людей въ насильствѣ и въ обидахъ, чтобъ ихъ пожаловати велѣти отъ сильныхъ людей оборонить“. С. Г. Г. и Д., т. III, № 47.

[2]) Для всего послѣдующаго см. мою *Исторію мѣстнаго управленія*, стр. 285 — 297. (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 381 — 392. Ред.). Ср. Ѳ. М. Дмитріева, *Исторія судебныхъ инстанцій*, стр. 75. И. Е. Андреевскаго, *О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ*, стр. 37 и слѣд.

пріятная, къ которой трудно было привыкнуть. На земскомъ соборѣ 1642 года гости и торговые люди, жалуясь царю на воеводъ, говорили: „при прежнихъ государѣхъ въ городѣхъ вѣдали губные старосты, а посадскіе люди судилися сами промежъ себя, а воеводъ въ городѣхъ не было; а воеводы были посыланы, по прежнихъ государей указу, съ ратными людьми только въ украинные городы, для береженья отъ тѣхъ же турскихъ и крымскихъ и ногайскихъ татаръ, отъ ихъ разоренья". Въ виду несомнѣнныхъ фактовъ, слова эти оказываются не совершенно вѣрными. Но они показываютъ, какъ относилось мѣстное населеніе къ новой должности.

Все зависѣло, конечно, отъ характера, тона произведенной перемѣны. Развитіе воеводской должности сопровождалось умаленіемъ правъ городовъ и „волостей", рѣшительнымъ торжествомъ приказнаго начала надъ земскимъ, даже больше того—торжествомъ московскаго дворянства надъ „государевыми сиротами". Въ „городѣхъ" появились въ качествѣ мѣстныхъ правителей люди перваѣйшихъ фамилій — князья Долгорукіе, Мосальскіе, Клубковы-Мосальскіе, Хованскіе, Звенигородскіе, Пріимковы-Ростовскіе, Бахтеяровы-Ростовскіе, Ромодановскіе и т. д. Перемѣна значительная сравнительно съ тѣмъ, напримѣръ, временемъ, когда на Двинѣ, по отъѣздѣ въ 1552 году послѣдняго намѣстника, кн. Микулинскаго, „были выборные холмогорскіе головы Филиппъ Родіоновъ да Фофанъ Макаровъ, и съ нимъ двинскіе выборные судьи, и судили на Холмогорахъ въ верхней и нижней половинѣ". Лѣтъ чрезъ тридцать, правда, на Двинѣ появляются воеводы, но они еще живутъ въ ладу съ „выборными". Но въ 1613 году двинскій лѣтописецъ отмѣчаетъ пріѣздъ новаго воеводы, Пушкина, слѣдующимъ извѣстіемъ: „до сего воеводы Никиты Пушкина съ воеводами судили вмѣстѣ двинскіе выборные судьи, а сей воевода... двинскимъ выборнымъ судьямъ земскимъ съ собою въ товарищахъ быть не велѣлъ". Скоро торговые люди получили много поводовъ жаловаться. Жалобы доходили до царя. Въ 1615 году шуяне били челомъ о возвращеніи имъ права судиться самимъ, ибо отъ воеводъ имъ „чиница продажа и убытки великіе". Царь удовлетворилъ этому ходатайству [1]). Въ 1620 г. царь Михаилъ писалъ въ Муромъ: „вѣдомо намъ учинилось, что въ городѣхъ воеводы и приказные люди наши всякія дѣла дѣлаютъ не по нашему указу, и монастырямъ и служилымъ и посадскимъ и уѣзднымъ и проѣзжимъ всякимъ людемъ чинятъ насилства и убытки и продажи великіе, и посулы... и кормы емлютъ многіе" [2]).

---

[1]) Въ 1620 г. право суда снова предоставлено шуйскимъ воеводамъ.

[2]) Злоупотребленія воеводъ подробно разсмотрѣны въ соч. Б. Н. Чичерина, *Областныя учрежденія Россіи въ XVII вѣкѣ*. Грустны, но вѣрны слѣдующія слова

Само центральное правительство, какъ видно, не возлагало особыхъ упованій на воеводъ. Но при данныхъ условіяхъ эта должность была единственнымъ выходомъ изъ всеобщей безурядицы. Воеводы славились своими злоупотребленіями; но не менѣе славились ими и выборные земскіе люди [1]). Вся система тогдашнихъ учрежденій была такова, что злоупотребленія сами собою рождались отъ отсутствія точныхъ и общихъ правилъ, коими опредѣлялась бы степень власти каждаго лица, отъ отсутствія средствъ надзора и отвѣтственности должностныхъ лицъ. Мы увидимъ, кромѣ того, что правительство не могло даже провести логически идеи воеводскаго управленія.

Начать съ того, что должность воеводы, по закону даже, представляется чѣмъ-то незаконченнымъ, неопредѣленнымъ. Конечно, въ этой должности больше государственныхъ началъ, чѣмъ въ должности прежнихъ намѣстниковъ. Воевода въ самомъ дѣлѣ долженъ быть орудіемъ высшаго правительства. При отправленіи на должность ему дается наказъ [2]), въ коемъ опредѣляется, какъ онъ долженъ „промышлять государевымъ дѣломъ". Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, служба „годовыхъ" воеводъ не разсматривалась какъ настоящая служба, а скорѣе какъ милость, временный отпускъ, ради поправленія дѣлъ на счетъ ввѣреннаго города. Начало „кормленія" въ самомъ извращенномъ его смыслѣ уцѣлѣло, стало быть, и въ воеводской должности. При такихъ условіяхъ воевода не могъ сдѣлаться вполнѣ надежнымъ оплотомъ правительства, лицомъ, на которое оно могло бы положиться всегда и во всякихъ дѣлахъ.

Воеводѣ съ „товарищами" поручены чуть не всѣ дѣла мѣстнаго управленія. Онъ вѣдаетъ и „городовое строеніе" и служилыхъ людей всякими службами, имѣетъ береженіе отъ окрестныхъ государствъ (если городъ пограничный), охраняетъ тишину и спокойствіе, принимаетъ мѣры противъ пожаровъ, заразительныхъ болѣзней, запрещенныхъ игръ, соблазнительныхъ зрѣлищъ, корчемства; ему при-

---

С. М. Соловьева: „Радъ дворянинъ собираться въ городъ на воеводство,—и честь большая, и кормъ сытный. Радуется жена: ей тоже будутъ приносы, радуются дѣти и племянники: послѣ батюшки и матушки, дядюшки и тетушки земскій староста зайдетъ и къ нимъ съ поклономъ; радуется вся дворня — ключники, подклѣтные,—будутъ сыты; прыгаютъ малые ребята—и ихъ не забудутъ; пуще прежняго, отъ радости, несетъ вздорныя рѣчи юродивый, живущій во дворѣ: ему также будутъ подачи. Все поднимается, ѣдетъ на вѣрную добычу". *Исторія Россіи*, т. XIII, стр. 96, ср. стр. 111 и 112.

[1]) Н. И. Костомаровъ, *Бунтъ Стеньки Разина*, стр. 34 и слѣд. Соловьевъ, тамъ же, стр. 114 и слѣд.

[2]) Наказы писались приблизительно по одному образцу. Вопросъ этотъ, равно какъ и всѣ относящіяся сюда мнѣнія, разсмотрѣны въ моемъ назв., соч., стр. 299 и слѣд. (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 395 и слѣд. Ред.).

надлежитъ судъ по гражданскимъ дѣламъ, а гдѣ нѣтъ губныхъ старостъ, то и по „разбойнымъ, татебнымъ и убійственнымъ"; онъ наблюдаетъ за бездоимочнымъ и исправнымъ отбываніемъ всѣхъ податей и повинностей, смотритъ за всѣми должностными лицами въ уѣздѣ. Коротко говоря—съѣзжая изба, гдѣ присутствуетъ воевода и помѣщается его канцелярія, является средоточіемъ всѣхъ уѣздныхъ дѣлъ.

Но это „средоточіе" не внушало къ себѣ безусловнаго довѣрія правительства. Были такія деликатныя дѣла, къ которымъ правительство не могло, въ виду собственныхъ интересовъ, пустить воеводъ. Сюда относились прежде всего дѣла по финансовому управленію. Конечно, воеводамъ было предоставлено наблюденіе за исправнымъ поступленіемъ всякихъ податей и отбываніемъ всякихъ повинностей. Но непосредственное завѣдываніе этими дѣлами не могло быть имъ поручено, такъ какъ правительство не могло быть обезпечено ихъ отвѣтственностью, а мѣстные жители справедливо ожидали всякихъ притѣсненій и произвольныхъ поборовъ отъ воеводъ. Поэтому правительство должно было остаться при способахъ, выработанныхъ еще въ XVI вѣкѣ, т.-е. при земскихъ должностяхъ, обезпеченныхъ отвѣтственностью общины.

Такимъ образомъ, рядомъ съ приказными должностями остался цѣлый институтъ земскихъ, выборныхъ должностей, низведенныхъ, правда, на степень служебнаго средства, тяжелой повинности, но все-таки отдѣльныхъ отъ должностей приказныхъ. Институтъ этотъ, съ внѣшней стороны, представлялъ довольно широкое развитіе. Во главѣ ихъ стоялъ всеуѣздный или головной староста, главный органъ посадскихъ и уѣздныхъ людей, сносившійся съ правительствомъ [1]). За симъ слѣдовали земскіе старосты и цѣловальники, вѣдавшіе мірскими дѣлами. Такими дѣлами были: 1) распоряженіе общинною землею и общественнымъ имуществомъ; 2) записка въ тягло; 3) раскладка и сборъ податей; 4) отправленіе повинностей; 5) производство мірскихъ выборовъ, и 6) мѣстная полиція [2]).

Земскіе старосты и цѣловальники являлись органами какъ общины, такъ и правительства по раскладкѣ и сбору прямыхъ податей и отбыванію натуральныхъ повинностей. Но въ области финансоваго управленія была одна отрасль, гдѣ нормальная отвѣтственность общины была недостаточна. Мы говоримъ о косвенныхъ налогахъ, о „таможенныхъ и кабацкихъ сборахъ", гдѣ невозможенъ

---

[1]) Н. В. Калачовъ, *Разборъ сочиненія г. Андреевскаго „О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ"*, стр. 36 и слѣд. Соловьевъ, тамъ же, стр. 114 и слѣд.

[2]) Чичеринъ, назв. соч., стр. 514 и слѣд.

былъ прямой и наглядный учетъ, гдѣ приходилось восполнять отвѣтственность общины личною отвѣтственностью должностного лица, отдавъ ему на вѣру извѣстный сборъ. Такъ возникли вѣрныя должности таможенныхъ и кабацкихъ головъ. Головы ставились къ „государеву дѣлу“ или общиною изъ зажиточныхъ обывателей, или прямо назначались правительствомъ изъ торговыхъ людей [1]). Иногда вѣрная служба просто замѣнялась откупомъ [2]).

Наконецъ, разбойныя, татебныя и убійственныя дѣла остались въ рукахъ губныхъ старостъ, кругъ вѣдомства коихъ расширился даже новыми дѣлами [3]). Иногда на губныхъ старостъ возлагались и административныя обязанности.

Такова была эта сложная и довольно нестройная система мѣстной администраціи. Недостатки ея бросаются въ глаза съ перваго же взгляда. Центръ тяжести управленія перенесенъ на служебно-приказный элементъ; но онъ-то и представляется наименѣе организованнымъ. Воевода, назначаемый на короткій срокъ — годовой или двухлѣтній [4]),—конечно, не можетъ вникнуть въ „мѣстныя условія“. Онъ самъ смотритъ на свою службу, какъ на отдыхъ, и законъ говоритъ то же; хуже того: воевода видитъ въ своемъ воеводствѣ средство поправить свои дѣла. Земскій элементъ, несущій дѣйствительную отвѣтственность, обремененный настоящими обязанностями, приниженъ и задавленъ до такой степени, что не можетъ справиться со своими выборными, когда они, стакнувшись съ воеводою, позволяютъ себѣ всяческія злоупотребленія [5]). Этотъ коренной порокъ администраціи ясенъ самъ собою. Но онъ проявляется и во всѣхъ подробностяхъ.

Воеводы являются органами центральнаго правительства, но нельзя сказать, чтобы они имѣли въ рукахъ своихъ средства удовлетворять самымъ законнымъ нуждамъ мѣстнаго народонаселенія.

[1]) Тамъ же, стр. 397 и слѣд., 408 и слѣд.

[2]) Тамъ же, стр. 403 и слѣд.

[3]) Еще въ 1634 г. дѣла о поджогѣ были присоединены къ губнымъ. Въ 1669 году къ нимъ присоединены: совращеніе отъ вѣры, насилованіе женщинъ, сводничество и непочтеніе къ родителямъ. Мое назв. соч., стр. 345. (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 438. Ред.).

[4]) Тамъ же, стр. 295 и слѣд. (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 391 и слѣд. Ред.).

[5]) Соловьевъ, тамъ же, стр. 114 и слѣд. „Противъ дурного старосты, избраннаго, у избирателей нѣтъ другого средства, какъ просить правительство „вывести“ его изъ города“. Это грустное заключеніе выведено изъ слѣдующей челобитной „мірскихъ людей“ на своего старосту: „въ нашихъ мірскихъ дѣлахъ учинилъ большое дурно, въ денежныхъ приходахъ и расходахъ большую хитрость, а себѣ корысть; подговаривался къ воеводѣ и къ таможенному откупщику, пьетъ и ѣстъ съ ними безпрестанно и ночи просиживаетъ, на насъ воеводѣ и откупщику наговариваетъ, и насъ продаютъ и убытчатъ: вели, государь, отъ насъ его вывесть“.

Имъ было предоставлено право гражданскаго суда, но въ такомъ ничтожномъ объемѣ, что мѣстные жители [1]) по сколько-нибудь важному дѣлу должны были отправляться въ Москву, гдѣ дѣлались жертвами знаменитой „волокиты". Власть воеводы по дѣламъ помѣстнымъ была ограничена до такой степени, что небогатые служилые люди разорялись поѣздками въ Москву для росписки помѣстій [2]). Какой бы „мѣстный интересъ" мы ни взяли, вездѣ возможность удовлетворенія его воеводскою властью представлялась весьма малою. Воевода могъ позволить себѣ всякія злоупотребленія, но онъ не могъ, какъ увидимъ ниже, хорошо служить интересамъ даже центральнаго правительства.

Злоупотребленія воеводы обнаруживались, главнымъ образомъ, въ его отношеніяхъ къ тяглымъ людямъ. Конечно, наказъ предписывалъ ему „стоять за нихъ и беречь", но на дѣлѣ выходило не то. Положеніе „тяглыхъ" было поистинѣ безпомощно. Наказъ воспрещалъ воеводамъ вмѣшиваться въ мірскіе выборы, въ раскладку и сборъ податей. На дѣлѣ случаи „вмѣшательства" были чрезвычайно часты и, что грустнѣе всего, нерѣдко вызывались злоупотребленіями выборныхъ и „лучшихъ" людей, тѣснившихъ людей „молодшихъ" [3]). Затѣмъ, вмѣшательство воеводъ обусловливалось и тѣмъ, что, по вѣрному замѣчанію г. Чичерина, земскіе старосты не имѣли никакой власти, а могли только извѣщать воеводу о неисполненіи закона [4]). Законодатель непрерывно долженъ былъ подтверждать о „невмѣшательствѣ", но частыя подтвержденія лучше всего доказываютъ глубину зла.

Могли ли воеводы быть дѣйствительными органами центральнаго правительства? На этотъ вопросъ также врядъ ли можно дать утвердительный отвѣтъ.

Во-первыхъ, въ организаціи самого „центральнаго" правительства имѣлись существенные недостатки. Государственныя дѣла вѣдались множествомъ приказовъ, съ весьма неопредѣленною и смѣшанною компетенціею, съ совершенно неопредѣленными отношеніями. Легко представить себѣ, какъ эта неурядица отражалась на мѣстномъ управленіи, гдѣ воеводы или „бездѣйствовали", или „злоупотребляли", пользуясь борьбою приказовъ [5]).

Во-вторыхъ, приказы имѣли органы своей неурядицы и на

---

[1]) Мое назв. соч., стр. 351 и слѣд. (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 444 и слѣд. Ред.).

[2]) Тамъ же, стр. 315 и слѣд. (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 410 и слѣд. Ред.).

[3]) Тамъ же, стр. 322 и слѣд. (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 416 и слѣд. Ред.).

[4]) Назв. соч., стр. 517 и слѣд.

[5]) Мое назв. соч., стр. 361—370. (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 454—463. Ред.).

мѣстахъ. Воевода считался главнымъ начальникомъ всѣхъ приказныхъ людей въ уѣздѣ. Таковыхъ было очень много. Въ городахъ имѣлись ямскіе и городовые приказчики, стрѣлецкіе, пушкарскіе, засѣчные, житничные головы. Эти люди, находясь подъ главнымъ начальствомъ воеводы, дѣйствовали большею частью по наказамъ изъ Москвы [1]). Затѣмъ, у московскаго правительства возникли въ разное время потребности, удовлетвореніе которыхъ оно не хотѣло поручить мѣстному начальству. Отсюда множество „присыльныхъ людей изъ Москвы". Таковы сыщики по губнымъ дѣламъ, сыщики бѣглыхъ, горододѣльцы, сборщики хлѣбнаго и денежнаго сбора и т. д. Между всѣми этими лицами не было никакихъ іерархическихъ отношеній. По общему правилу, приказные люди подчинялись воеводѣ. Но и воеводѣ не довѣряли. Если ему поручалось „смотрѣть" за разными головами и старостами, то и старостамъ подъ рукою рекомендовалось „смотрѣть" за воеводою. Воевода писалъ въ Москву на головъ, головы — на воеводъ. Но дѣла отъ этого не шли лучше, а мѣстнымъ жителямъ не было легче [2]).

Въ 1695 году великіе государи Иванъ и Петръ Алексѣевичи указали послать въ сибирскіе города [3]) такой указъ. Изложивъ всѣ злоупотребленія, учиненныя воеводами, государи повелѣваютъ: „И впредь для всякаго страха, чтобъ тѣхъ воеводъ отъ такихъ вымышленныхъ и ихъ великихъ государей казнѣ и людемъ разорительныхъ поступковъ унять, написать имъ изъ указовъ и изъ наказовъ по городамъ, смотря какое дѣло въ коемъ городѣ къ остереганью надобно, статьи... а буде которой воевода учнетъ что дѣлать чрезъ тѣ ему данныя статьи и имъ (всякаго чину жителямъ) его въ томъ не слушать, а посылать къ Москвѣ на того воеводу за своими руками челобитныя" [4]).

Это уже не указъ, а крикъ отчаянія, вырвавшійся отъ сознанія полнаго своего безсилія. Только сильная рука Петра могла вывести Россію, не скажемъ на лучшую дорогу, но хотя бы на какой-нибудь опредѣленный путь.

II.

Первоначальныя условія развитія учрежденій кладутъ неизгладимый отпечатокъ на послѣдующую ихъ судьбу. Это вполнѣ примѣняется и

---

[1]) Тамъ же, стр. 372 и слѣд. (*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 464 и слѣд. Ред.).

[2]) Въ 1679 году было сдѣлано распоряженіе объ уничтоженіи всѣхъ этихъ должностей „и всякое дѣло вѣдать воеводамъ однимъ". П. С. З. № 779.

[3]) Сибирскіе города, по своей отдаленности, были особенно удобны для злоупотребленій.

[4]) П. С. З. № 1511.

къ исторіи мѣстныхъ установленій въ Россіи. Несмотря на всѣ радикальныя мѣры Петра Великаго и на преобразованія Екатерины II, законодательныя измѣненія были безсильны предъ фактическимъ положеніемъ вещей. Даже теперь, послѣ освобожденія крестьянъ и провозглашенія земскаго начала, чувствуется давленіе того времени, когда московскіе государи еще „собирали землю“ и закрѣпляли сословія на службу государству.

Тяглое отношеніе сословій къ государству не измѣнилось, конечно, и при Петрѣ Великомъ. Напротивъ, онъ повысилъ государственныя требованія въ особенности относительно служилыхъ людей. Онъ указалъ слабой, бѣдной и необразованной странѣ такія высокія задачи, заставилъ ее бороться съ такими сильными сосѣдями, что страна должна была отвѣчать ему страшнымъ напряженіемъ всѣхъ своихъ силъ. Но одного напряженія силъ было мало. Страна нуждалась въ новой организаціи. Съ 1701 года Россія вступила въ продолжительную борьбу уже не со „стихійною силою“ — татарами и турками, а съ сильнымъ и отлично устроеннымъ государствомъ—со Швеціею. Съ первыхъ же шаговъ этой борьбы чувствовалось, что Швеція бьетъ Россію именно какъ государство, какъ организація. Затѣмъ, необходимость государственнаго переустройства обусловливалась и другимъ стремленіемъ Петра—ввести Россію въ кругъ европейскихъ державъ. Здѣсь не было уже мѣста тому полу-патріархальному быту, среди котораго выросъ Петръ и который онъ ненавидѣлъ отъ всей души. Но эти общія государственныя стремленія Петра выразились въ опредѣленныхъ формахъ, вполнѣ соотвѣтствовавшихъ и личному его положенію и условіямъ его времени. Укажемъ на эти условія, такъ какъ они опредѣлили и характеръ созданной имъ губерніи.

Прежде всего должно имѣть въ виду, что въ своей преобразовательной дѣятельности Петръ Великій шелъ почти одинъ. Кругомъ себя онъ видѣлъ страшныя и неотложныя нужды и не находилъ средствъ къ исправленію. У него были даровитые помощники, но ни одного руководителя и друга. Не было почти ни одного человѣка, въ которомъ бы онъ не разочаровался къ концу своей жизни. Гагаринъ былъ казненъ, Нестеровъ казненъ, Курбатовъ умеръ подъ судомъ, Шафировъ едва избѣгъ смертной казни, Меньшиковъ держался только благодаря заступничеству императрицы. Въ народѣ слышался глухой, а иногда и явный ропотъ на непомѣрныя тягости, требуемыя содержаніемъ арміи и флота, на рекрутчину, на церковную реформу, на новые обычаи. Умирая, Преобразователь не зналъ, въ чьи руки попадутъ плоды „многихъ и несносныхъ“ трудовъ его. При жизни онъ чувствовалъ, что всякое дѣло требуетъ его присмотра и что ничто не начнется безъ него. Одинъ и тотъ же человѣкъ долженъ

былъ заводить арміи и беречь лѣса, создавать флотъ и улучшать породы рогатаго скота, вести сложныя внѣшнія отношенія и заводить мануфактуры, учреждать сенатъ съ коллегіями и губерніями и изобрѣтать гражданскій шрифтъ, руководить дѣйствіями неопытныхъ и полуграмотныхъ сановниковъ и просматривать переводы „экономическихъ книгъ", издававшихся для всенароднаго наставленія. Это безусловное одиночество среди людей, изъ коихъ одни не понимали реформъ, а другіе понимали, но „приличались въ воровствѣ", среди народа, видѣвшаго пока только тягость, стоимость реформы, должно было развить въ Петрѣ увѣренность, что преобразованіе не могло быть осуществлено иначе, какъ насильственно. „Нашъ народъ", писалъ онъ, „яко дѣти, ученія ради никогда за азбуку непріймутся, когда отъ мастера неприневолены бываютъ, которымъ сперва досадно кажется, но когда выучатся, потомъ благодарятъ, что явно изъ всѣхъ нынѣшнихъ дѣлъ; не все ль неволею сдѣлано? И уже за многое благодареніе слышится, отъ чего уже плодъ произошелъ".

Эта теорія „неволи" была, какъ я уже замѣтилъ, результатомъ личной обстановки Петра. Но, кромѣ того, она подсказывалась ему и примѣромъ Европы. Не находя въ своей, русской средѣ никакихъ руководящихъ началъ для реформы, Петръ внимательно смотрѣлъ на западъ, жадно вдыхалъ въ себя воздухъ западной культуры. Какую же Европу видалъ Петръ? Извѣстно, что образцовъ политическихъ учрежденій онъ искалъ въ Швеціи и Германіи. Въ этихъ странахъ закончился процессъ образованія новаго государства. Главнымъ фактомъ этого процесса была монархическая власть, стоявшая теперь въ полномъ сознаніи своего могущества предъ безсильными „сословіями" и городскими общинами. Всесильная администрація, особенно въ Пруссіи, проникала во всѣ подробности общественной жизни, подчиняя своей строгой опекѣ торговлю, ремесла, образованіе, церковь, земледѣліе. Просвѣщенный абсолютизмъ считался великимъ и единственнымъ рычагомъ цивилизаціи и нашелъ себѣ освященіе въ философскихъ и политическихъ трактатахъ. Коротко говоря—Петръ Великій столкнулся съ типомъ полицейскаго государства въ полномъ его развитіи. Онъ видѣлъ предъ собою типъ государей-хозяевъ, каковы были Фридрихъ I и Фридрихъ Вильгельмъ I Прусскіе, или военныхъ командировъ, какъ Карлъ XII Шведскій.

Въ Германіи „полицейское государство" уложилось въ извѣстныя формы. Лейбницъ, въ одномъ изъ своихъ писемъ къ Петру, уподобляетъ монарховъ Богу, правящему міромъ по извѣстному порядку и незыблемымъ законамъ. Государственная администрація должна быть подобно часамъ, гдѣ каждому колесу и винтику отведено опредѣленное мѣсто, согласно плану цѣлаго механизма. Правда, рядомъ

съ государственною машиною на западѣ имѣлись нѣкоторыя общественные остатки — города и мѣстные чины, придавленные, приниженные всемогущею машиною, но сохранившіе отпечатокъ прежняго величія. Петру не было времени разбирать, что въ этомъ случаѣ было однородно и что разнородно, что ново и что старо. Онъ взялъ себѣ въ образецъ западно-европейское государство въ полномъ его составѣ и принялъ городскія установленія и мѣстные чины за продолженіе той же административной машины. Съ точки зрѣнія фактическаго положенія вещей онъ былъ правъ, а этого довольно для объясненія его реформы.

Въ первый разъ послѣ долгаго вырожденія московскихъ учрежденій въ Россіи было поднято высоко знамя государства. „Петръ", говоритъ Хомяковъ [1]), „по какому-то странному инстинкту души высокой, обнявъ однимъ взглядомъ всѣ болѣзни отечества, постигнувъ все прекрасное и святое значеніе слова — государство, ударилъ по Россіи, какъ страшная, но благодѣтельная гроза. Ударъ по сословію судей-воровъ; ударъ по боярамъ, думающимъ о родахъ своихъ и забывающимъ родину; ударъ по монахамъ, ищущимъ душеспасенія въ келіяхъ и поборовъ по городамъ, а забывающимъ церковь и человѣчество и братство христіанское. За кого изъ нихъ заступится исторія?"

Крута и насильственна была реформа Петра, но исторія неумолима. Величайшій изъ русскихъ государей, отрѣшившійся, повидимому, отъ всякой исторіи, принужденъ былъ вращаться въ кругу историческихъ элементовъ, завѣщанныхъ ему прошлымъ. Посмотримъ, въ самомъ дѣлѣ, что сдѣлалъ и что могъ сдѣлать Петръ для исправленія администраціи вообще и мѣстнаго управленія въ особенности.

Мы видѣли, какъ была организована служба въ московскомъ государствѣ и какъ московская „бюрократія" въ итогѣ сдѣлалась орудіемъ эксплоатаціи низшихъ классовъ и самаго государства „служилыми людьми". Петръ Великій не измѣнилъ отношеній между сословіями. Крѣпостное право дѣлаетъ быстрые успѣхи въ XVIII вѣкѣ. Крестьянство отдается въ полное распоряженіе владѣльцевъ; затѣмъ, массы крестьянъ „приписываются" къ разнымъ вѣдомствамъ, къ фабрикамъ и заводамъ. Въ теченіе XVIII вѣка крестьянами управляютъ въ полномъ смыслѣ этого слова. „Купецкіе люди", горожане сохраняютъ свою свободу. Ихъ даже стараются сберечь, приласкать въ виду ожидаемыхъ отъ нихъ пользъ государству. Но это береженье, какъ мы увидимъ ниже, состояло преимущественно въ томъ, что имъ давали „особое управленіе" по старому завѣту Москвы. Истинно правящимъ классомъ, призваннымъ на государственную службу, осталось служи-

---

[1]) *Собраніе сочиненій*, т. I, стр. 375.

лое сословіе, переименованное въ „шляхетство“, а потомъ въ дворянство. Этого факта Преобразователь измѣнить не могъ и не хотѣлъ. Каждый дворянинъ призывался къ службѣ, каждый служащій выходилъ въ дворяне, по табели о рангахъ. Петръ Великій хотѣлъ только заставить дворянство дѣйствовать въ новыхъ формахъ, въ новыхъ учрежденіяхъ. И эти формы были заимствованы отъ чиновнаго государства западной Европы. Въ этомъ образцѣ Преобразователь искалъ средствъ для „порядочнаго управленія“, для обезпеченія законности и государственной пользы. Правителямъ придаются „товарищи“, а послѣ образуются коллегіи. Онѣ дѣйствуютъ по регламентамъ, а отдѣльныя должностныя лица по общимъ инструкціямъ, коими опредѣляются и компетенція, и дѣлопроизводство, и взаимныя отношенія учрежденій. Установляются правила отчетности и отвѣтственности каждаго. Образуются органы государственнаго надзора въ лицѣ фискаловъ и прокуроровъ. Строгія наказанія грозятъ за неисполненіе долга, и часто эти угрозы приводятся въ исполненіе.

Эти общія стремленія нашли себѣ примѣненіе какъ въ области центральнаго, такъ и мѣстнаго управленія. Петръ Великій создалъ губернію, и созданное имъ осталось навѣки. Но мы должны объяснить, въ какомъ именно смыслѣ его должно считать творцомъ губернскихъ установленій. Во-первыхъ, онъ положилъ основаніе правильному и однообразному дѣленію страны, замѣнившему хаотическія „единицы“ прежняго времени. Во-вторыхъ, онъ попытался посредствомъ общихъ наказовъ опредѣлить предметы вѣдомства мѣстнаго управленія и провести нѣкоторую границу между задачами мѣстныхъ и центральныхъ установленій. Въ-третьихъ, онъ поставилъ мѣстныя должности въ условія гражданской службы и открылъ, такимъ образомъ, возможность обратить въ пользу государства силы мѣстнаго дворянства. Въ-четвертыхъ, наконецъ, ему принадлежитъ первая попытка разграничить предметы вѣдомства разныхъ установленій и спеціально указать нѣкоторыя основанія для отдѣленія суда отъ администраціи. Коротко говоря — Петръ Великій создалъ формальныя условія существованія губерніи, какъ административной мѣстной единицы. Но не отъ него зависѣло дать этой новой формѣ необходимое содержаніе. Въ подробностяхъ своей реформы онъ столкнулся съ историческими условіями, и объ нихъ разбились многія изъ его начинаній.

Губерніи были созданы, но онѣ остались искусственными подраздѣленіями государства. Въ 1708 году въ составъ первыхъ восьми губерній вошли самыя разнородныя мѣстности. Новыя дѣленія, очевидно, были созданы ради административныхъ удобствъ. Такимъ же характеромъ отличались и подраздѣленія губерній — доли, ввѣрен-

ныя ландратскому управленію. Въ долѣ положено по 5536 дворовъ: одно основаніе такого дѣленія показываетъ всю его искусственность. Между этими дѣленіями существуютъ еще провинціи, сначала въ видѣ спеціальнаго, для бурмистерскаго управленія, а потомъ въ видѣ общаго. Въ 1719 году количество губерній увеличивается; къ концу царствованія Петра оно доходитъ до 12. Губерніи подраздѣляются на провинціи, провинціи на уѣзды. Но во всѣхъ этихъ единицахъ мы не видимъ мѣстныхъ обществъ; каждая изъ нихъ остается округомъ извѣстныхъ должностныхъ лицъ. Число послѣднихъ съ 1719 года быстро увеличивается.

Въ первое время реформы (1708 — 1719 гг.) губерніи управляются главными начальниками съ различными наименованіями (генералъ-губернаторы, губернаторы, вице-губернаторы), при нихъ состоятъ ландрихтеры, ландраты, оберъ-коменданты и коменданты. Подъ главнымъ управленіемъ сената, за ними „смотрятъ" фискалы и провинціалъ-фискалы [1]). Съ 1719 года создается новая серія должностей, съ отмѣною нѣкоторыхъ прежнихъ. Исчезаютъ ландраты и ландрихтеры, но являются камериры (надзиратели сборовъ), рентмейстеры (казначеи), ассессоры при воеводахъ и губернаторахъ, судебные коммиссары въ уѣздахъ, надворные суды въ нѣкоторыхъ большихъ городахъ, земскіе коммиссары, установленные ближайшимъ образомъ для собиранія налоговъ въ уѣздахъ, но затѣмъ облеченные всѣми правами гражданскихъ начальниковъ уѣздовъ, при нихъ нижніе коммиссары, мостовые надзиратели и т. д. За дѣйствіями этихъ лицъ смотрятъ и фискалы и полковники расположенныхъ въ губерніяхъ войскъ. Число должностныхъ лицъ считается теперь сотнями и тысячами. По разсчету Голикова, всѣхъ судебныхъ чиновъ въ 1725 г. было 1179, чиновъ фискальныхъ 289, камерировъ и рентмейстеровъ 132, земскихъ коммиссаровъ 120, канцелярскихъ чиновъ въ центральныхъ и мѣстныхъ установленіяхъ 3772.

Но все это количество должностей не свидѣтельствовало объ оживленіи мѣстныхъ обществъ. Правда, въ числѣ ихъ можно указать лицъ выборныхъ. Таковы были ландраты до 1719 г., земскіе коммиссары послѣ этого года. Они избирались мѣстнымъ дворянствомъ. Но, выборные по происхожденію, они быстро обратились въ приказныхъ людей, дѣйствовавшихъ подъ командой губернаторовъ и воеводъ. Ландраты первоначально были учреждены въ видѣ коллегіи, предназначались дѣйствовать вмѣстѣ съ губернаторами. Послѣднимъ даны были только права предсѣдателей — „и губернаторъ между ними не

---

[1]) Для исторіи губерніи до 1719 г. см. Мрочекъ-Дроздовскаго, *Областное управленіе Россіи XVIII вѣка.*

яко властитель, но яко президентъ". Но съ учрежденіемъ „долей" ландраты обратились въ ихъ правителей, причемъ „властительскія" права губернаторовъ быстро развились. Земскіе коммиссары, учрежденные въ концѣ царствованія Петра, не успѣли окрѣпнуть, и мы не знаемъ, что вышло бы изъ этой должности при благопріятныхъ условіяхъ.

Такимъ образомъ, губернская, да и вся вообще, реформа Петра была попыткою дисциплинировать службу дворянства посредствомъ новыхъ учрежденій. Но эта попытка не привела къ желанному результату. Старое отношеніе служилаго сословія, „мужей къ мужикамъ", говоря словами С. М. Соловьева, осталось то же. Сплоченное въ новую административную машину, вооруженное новыми государственными правами, это сословіе давило народъ съ еще большею силою. При полной безгласности мѣстнаго населенія, открывался широкій просторъ всякимъ злоупотребленіямъ. Не даромъ Петръ Великій принужденъ былъ прибѣгнуть къ учрежденію страшной и можно сказать безнравственной должности фискаловъ, о которой онъ самъ говорилъ, что „чинъ фискальскій зѣло тяжелъ и ненавидимъ". Тщетно показывались примѣры строгости; тщетно инструкціи и указы грозили жестокимъ наказаніемъ за „богопротивное лакомство", за хищничество и взятки. Если прибавить къ этому неумѣлость служилыхъ людей дѣйствовать въ новыхъ установленіяхъ и новость учрежденій для всего общества, мы поймемъ, что только сильная рука Петра кое-какъ поддерживала ходъ „машины".

Не стало Преобразователя, некому было и вести новыя установленія. Все пошло въ разбродъ, все бросилось на добычу. Горькою правдою дышатъ слѣдующія слова указа 1727 года, которымъ отмѣнялись многія установленія Петра: „Умноженіе правителей и канцелярій во всемъ государствѣ не токмо служитъ къ великому отягощенію штата, но и къ великой тягости народной; понеже вмѣсто того, что прежде сего къ одному правителю адресоваться имѣли во всѣхъ дѣлахъ, нынѣ къ десяти, и можетъ быть и больше, а всѣ тѣ разные управители имѣютъ свои особливыя канцеляріи и канцелярскихъ служителей и особливой свой судъ, и каждой по своимъ дѣламъ бѣдный народъ волочитъ, и всѣ тѣ управители и канцелярскіе служители пропитанія своего хотятъ, умалчивая о другихъ непорядкахъ, которые отъ безсовѣстныхъ людей къ вящшей народной тягости ежедневно происходятъ, или и происходить будутъ" [1]).

Таково было положеніе вещей, при которомъ высшему правительству невольно приходилось беречь народъ отъ своихъ собственныхъ

---

[1]) П. С. З. № 5017, п. 5.

органовъ. Не всѣ классы общества были настолько счастливы, чтобы вызвать такую правительственную заботу. Но былъ одинъ классъ, выгоды котораго были непосредственно связаны съ интересами самого государства—классъ торгово-промышленный. Онъ несъ всякія повинности со своихъ „торговъ и промысловъ", и потому развитіе послѣднихъ было въ прямой связи съ выгодами казны. Затѣмъ, изъ него ставились разные головы и цѣловальники къ разнымъ казеннымъ службамъ. Онъ особенно страдалъ отъ приказнаго и воеводскаго разоренія, и не разъ правительство задумывалось надъ средствами избавить его отъ этого двойного гнета, обезпечивъ тѣмъ и казенный интересъ. Мы видѣли, что сами купецкіе люди искали своего спасенія въ учрежденіи надъ ними особаго управленія въ одномъ „пристойномъ" приказѣ. Но правительство не приступало къ общему рѣшенію вопроса до Петра Великаго.

Два раза Петръ Великій принимался за „особое" устройство городского управленія: въ 1699 году, учрежденіемъ бурмистерской палаты (ратуши) и земскихъ избъ, и въ 1721 году, учрежденіемъ главнаго магистрата и магистратовъ. Оба раза реформа его потерпѣла неудачу, несмотря на то, что въ 1721 году она была построена на широкихъ основаніяхъ.

Законъ о бурмистерской палатѣ и земскихъ избахъ былъ собственно продолженіемъ и обобщеніемъ мѣръ, принятыхъ еще въ прежнія царствованія. Это видно и въ мотивахъ реформы и въ способахъ ея осуществленія. Вотъ что говорятъ мотивы: всѣ черныхъ сотенъ и слободъ „посадскіе и купецкіе и промышленные люди купецкими и расправными всякими дѣлами, и его великаго государя доходами... вѣдомы въ разныхъ приказахъ... и во всякихъ промыслахъ чинятся имъ большіе убытки и разоренье... а его великаго государя съ нихъ окладные многіе доходы учинились въ доимкѣ, а пошлиннымъ сборамъ и инымъ поборамъ большіе недоборы". Послѣдствіемъ этого и было распоряженіе, чтобы „у его великаго государя всякихъ расправныхъ дѣлъ всего московскаго государства купецкаго чину людей и у пріему и у расходу его великаго государя казны всякихъ доходовъ быть президентамъ и бурмистрамъ, а въ городѣхъ у сборовъ всякихъ доходовъ велѣно быть тѣхъ же городовъ жителямъ, кого выберутъ всѣмъ городомъ въ бурмистры, и корчемныя выемки вѣдать имъ... а воеводамъ вѣдать не велѣно" [1]).

Это выборное управленіе не создало, однако, самоуправленія. Указы 1699 года имѣли въ виду организацію именно „купецкихъ и

[1]) П. С. З. № 1674, 1675, 1685, 1686, 1697, 1698, 1704, 1706, 1708, 1718, 1719, 1722.

промышленныхъ людей", какъ общегосударственнаго сословія. Они не исходятъ отъ понятія города, какъ общины. Названные законы устраиваютъ управленіе торговъ промышленнымъ сословіемъ и опредѣляютъ порядокъ исправленія выборными людьми разныхъ казенныхъ службъ. И въ этомъ и въ другомъ отношеніи бурмистры поставлены подъ главное начальство московской ратуши, которая и играла роль центральнаго установленія по всѣмъ „купецкимъ расправнымъ дѣламъ" и по всякимъ сборамъ. Понятно само собою, что степень „особности" этого управленія зависѣла, прежде всего, отъ самостоятельности московской ратуши, какъ главнаго начальства всѣхъ торговыхъ и посадскихъ людей. Торговые и промышленные люди не имѣли опоры въ городѣ, какъ въ самостоятельной общественной единицѣ, а именно въ этомъ особомъ, центральномъ начальствѣ. Положеніе же послѣдняго зависѣло отъ степени довѣрія къ нему государственной власти. Послѣднее скоро было поколеблено, а вмѣстѣ съ тѣмъ рушилось зданіе, созданное въ 1699 году. Для объясненія этого явленія необходимо имѣть въ виду слѣдующій фактъ. Въ средѣ купецкихъ и промышленныхъ людей издавна образовался классъ лицъ, по понятіямъ и привычкамъ своимъ близко подходившій къ сословію служилыхъ людей. Торговые люди постоянно ставились къ разнымъ государевымъ казеннымъ дѣламъ, къ продажѣ казенныхъ товаровъ и къ сбору всякихъ пошлинъ. На этомъ поприщѣ гости и другихъ чиновъ купецкіе люди приходили въ соприкосновеніе съ настоящимъ служилымъ сословіемъ, здѣсь они воспринимали его взгляды и, враждуя съ воеводами, нерѣдко уподоблялись имъ по части хищенія казны и обидъ подвластнымъ. То же случилось и съ новыми бурмистрами. Не успѣло установиться новое учрежденіе, какъ уже послышались жалобы, что бурмистры вмѣстѣ съ богатѣйшими „гражданами" чинятъ великіе налоги „маломочнымъ" и тѣснятъ ихъ всякими способами. Не лучше пошло дѣло и съ государевой казной. Уже въ 1704 году ратуша отдана подъ присмотръ особымъ надсмотрщикамъ, а въ 1705 учреждена должность инспекторовъ ратуши. Курбатовъ, которому была поручена ревизія бурмистерскихъ установленій, раскрылъ страшныя злоупотребленія. Довѣріе къ ратушамъ рушилось и уже не возстановлялось. До 1721 года мы присутствуемъ при постепенномъ вымираніи этихъ учрежденій.

Съ паденіемъ московской ратуши, правительство искало новаго начальства для городовъ. Оно нашло ихъ въ лицѣ губернаторовъ, а съ 1719 года — въ лицѣ губернаторовъ и воеводъ. Правда, низшимъ правителямъ — ландратамъ, а потомъ земскимъ коммиссарамъ не велѣно вмѣшиваться въ городскія дѣла. Но губернаторы и воеводы

были облечены достаточною властью надъ этими выборными должностями.

Испытавъ неудачу на этомъ пути, Петръ Великій не отказался, однако, отъ мысли пересоздать городское управленіе. Онъ былъ заинтересованъ этимъ вопросомъ, именно: значеніемъ городского класса для торговли, которую Преобразователь старался поднять всѣми силами. Въ 1719 году данъ былъ регламентъ коммерцъ-коллегіи, которой поручено „смотрѣніе въ двухъ важныхъ вещахъ... въ морскомъ хожденіи и въ купечествѣ". Такимъ образомъ, купечество снова находило общаго попечителя о своихъ нуждахъ. „Коммерцъ-коллегіи", продолжаетъ регламентъ, „надлежитъ все, что купечество споспѣшествовать и въ доброе состояніе привести можетъ, не токмо въ довольномъ смотрѣніи имѣть, но и трудиться, чтобы такое сокровище утрачено не было" [1]). Поэтому коллегіи были предоставлены обширныя права относительно управленія городами. Но послѣдніе нуждались еще въ новомъ устройствѣ, и оно дано было имъ регламентомъ главному магистрату 1721 и инструкціею отъ послѣдняго городовымъ магистратамъ 1724 года.

Не подлежитъ сомнѣнію, что городовое устройство, проектированное регламентомъ, по идеѣ своей гораздо выше городового положенія Екатерины II. Оставимъ въ сторонѣ его сословный характеръ, заимствованный отъ Риги и Ревеля, съ ихъ гильдіями и пожизненными магистратами. Сословный характеръ учрежденія былъ вполнѣ въ духѣ времени. Но регламентъ имѣетъ въ виду сдѣлать изъ магистрата „главу и начальство всему гражданству", со всѣми признаками истинной городской власти. Имъ принадлежала власть судебная, хозяйственная, финансовая и полицейская. Притомъ магистратъ являлся единственнымъ правительствомъ города. Губернаторамъ и воеводамъ запрещено вступаться въ городское управленіе, подчиненное только главному магистрату. Несмотря на это, или, можетъ быть, именно поэтому, городскія установленія пережили только нѣсколько лѣтъ смерть своего основателя.

Мы не имѣемъ возможности судить, чѣмъ были бы магистраты при жизни Петра, такъ заботливо относившагося къ городамъ. Городовые магистраты открыты всего за годъ до его кончины,—слишкомъ малый срокъ, чтобы судить о достоинствѣ учрежденій. Но нельзя не указать здѣсь нѣкоторыхъ общихъ условій недолговѣчности новыхъ городскихъ властей.

Первая изъ нихъ заключается, конечно, въ неудовлетворительномъ экономическомъ состояніи городовъ. Слабыя городскія об-

---

[1]) П. С. З. № 3318.

щины не могли выдержать всѣхъ тягостей новаго и сложнаго управленія. Во-вторыхъ, „самостоятельность" городского управленія не мирилась съ воззрѣніями „настоящихъ" служилыхъ людей, занимавшихъ должности воеводъ, ассессоровъ и т. д. „Градское начальство" было слишкомъ низко породой, слишкомъ приближалось къ „мужикамъ", чтобы тягаться съ „мужами", нерасположеніе которыхъ къ посадскимъ людишкамъ усиливалось, по замѣчанію С. М. Соловьева, именно этимъ „самоуправленіемъ", отнимавшимъ у нихъ богатую добычу. Что дѣлали „мужи" надъ этими „мужиками", возведенными въ рангъ городскихъ патриціевъ, видно изъ многихъ фактовъ. Въ Костромѣ воевода самовольно отнялъ у города зданіе ратуши, построенное изъ „купецкихъ мірскихъ денегъ". Магистратъ покорился и занялъ другой домъ, взятый на городъ отъ какого-то „оскудѣлаго" посадскаго человѣка. Но и этотъ домъ понадобился полковнику Татаринову, изгнавшему ратушу изъ ея убѣжища и затѣмъ сдавшему его ассессору Радилову. Ратушскіе чины остались безъ пристанища, пока не нашли его въ Николаевской Пустынѣ, гдѣ имъ дали келью, „самую малую и утѣсненную", отчего „сборовъ сбирать негдѣ и въ дѣлахъ не малая остановка" (еще бы!). Не стоитъ останавливаться на другихъ „случахъ": какъ генералъ Салтыковъ избилъ „смертнымъ боемъ" бурмистра коломенскаго магистрата Ушакова, какъ драгунскій „оберъ-офицеръ" Волковъ велѣлъ своимъ драгунамъ бить коломенскаго же бурмистра Волкова „палками, топтунами, ефесами и потомъ плетьми смертно"! Всѣ подобныя событія краснорѣчиво разсказаны С. М. Соловьевымъ.

Въ виду этихъ фактовъ, мы найдемъ достаточное оправданіе для учрежденія, съ виду плохо согласующагося съ идеею „самоуправленія", именно для главнаго магистрата, которому было ввѣрено главное начальство надъ всѣми магистратами имперіи. Во-первыхъ, не надо забывать, что начало государственной опеки играетъ большую роль въ системѣ Петра Великаго; оно объясняется достаточно извѣстными намъ привычками „купецкихъ людей", призванныхъ теперь къ начальствованію надъ городомъ. Во-вторыхъ, все городское сословіе находилось еще въ томъ положеніи, когда оно могло быть обезпечено отъ всѣхъ генераловъ, штабъ и оберъ-офицеровъ именно своимъ особымъ „главнымъ начальствомъ". Нужно было найти защитника „купецкихъ людей" именно въ средѣ тѣхъ же генераловъ и полковниковъ. Таково и было назначеніе главнаго магистрата. Не даромъ его поторопились уничтожить при общей ломкѣ петровскихъ учрежденій въ 1727 году. Не даромъ впослѣдствіи сенатъ находилъ, что „бургомистры, какъ къ распорядкамъ гражданскаго попеченія, такъ и къ ихъ самихъ защищенію, смѣлости не имѣютъ, отъ

чего петербургское гражданство пришло въ крайнее изнеможеніе". Причину такого явленія сенатъ видѣлъ въ томъ, что бурмистры и ратуши „обрѣтаются безъ главнаго командира". По-своему сенатъ былъ правъ.

Къ сожалѣнію, и положеніе „главнаго командира" было крайне неопредѣленно. Коллегіи, даже при Петрѣ Великомъ, обходятъ главный магистратъ, затираютъ его, сносятся съ городовыми магистратами прямо, шлютъ имъ указы мимо главнаго. „Главный командиръ" оказывается безсильнымъ не только предъ коллегіями, но и предъ всякимъ оберъ-офицеромъ, поднявшимъ плеть на „градское начальство". Наконецъ, нельзя не обратить вниманія еще на одинъ чрезвычайно важный фактъ. При самомъ Петрѣ Великомъ, рядомъ съ градскимъ начальствомъ, которому по регламенту принадлежитъ и полицейская власть, зарождается учрежденіе городской полиціи. Правда, при самомъ Петрѣ это новое учрежденіе не пошло далеко. Онъ ограничился учрежденіемъ въ 1718 году генералъ-полиціймейстера въ Петербургѣ и въ 1721 году оберъ-полиціймейстера. Генералъ-полиціймейстеру тогда же даны „пункты", по коимъ онъ долженъ былъ управлять. Предметами столичнаго полицейскаго управленія явились, кромѣ полиціи безопасности, въ тѣсномъ смыслѣ, наблюденіе за строеніями, за проведеніемъ улицъ и ихъ чистотою, за продажею съѣстныхъ припасовъ, мѣрами и вѣсами и т. д. Для осуществленія его обязанностей, генералъ-полиціймейстеру предоставлено пользоваться службою обывателей, отбываемой въ видѣ повинности, и повинности крайне тяжелой. На этихъ же началахъ устроилась полиція и въ Москвѣ. Такъ явилось въ двухъ важнѣйшихъ городахъ Россіи „градское начальство" поважнѣе и пострашнѣе магистратовъ. Впослѣдствіи этотъ зачатокъ далъ свои плоды и, конечно, не къ пользѣ городского „самоуправленія".

III.

Не успѣлъ Петръ Великій закрыть глазъ, какъ почти все сдѣланное имъ подверглось ломкѣ. Какъ ни выгодно было „умноженіе правителей и канцелярій" для интересовъ этихъ лицъ и мѣстъ, но строгія формы отчетности, отвѣтственности и надзора, установленныя Преобразователемъ, были не по душѣ служилымъ людямъ, привыкшимъ къ безформенности прежняго воеводскаго управленія. Насколько искренни были заявленія указа 1727 года, приведеннаго выше, судить трудно. Не подлежитъ сомнѣнію, что злоупотребленія многочисленныхъ правителей и канцелярій были велики. Но врядъ ли этотъ

мотивъ привелъ къ отмѣнѣ многихъ учрежденій Петра; врядъ ли также злоупотребленія исчезли отъ возстановленія старыхъ порядковъ. Истинная причина возвращенія къ старинѣ состояла, кажется, въ ненависти къ новымъ формамъ администраціи, установленнымъ Петромъ. Ломка шла довольно быстро. Уже лѣтомъ 1726 года верховный тайный совѣтъ принялъ намѣреніе возстановить должность воеводы во всѣхъ городахъ, гдѣ она была раньше того, отмѣнивъ учрежденныхъ Петромъ судебныхъ коммиссаровъ. Совѣтъ разсуждалъ, что прежнее управленіе „однимъ человѣкомъ“ безъ жалованья было лучше и люди были довольны. Въ февралѣ 1727 года послѣдовалъ извѣстный намъ указъ, по которому велѣно „какъ надворные суды, такъ и всѣхъ лишнихъ управителей и канцеляріи и конторы земскихъ коммиссаровъ и прочихъ тому подобныхъ вовсе отставить, и положить всю расправу и судъ по-прежнему на губернаторовъ и воеводъ, а отъ губернаторовъ апелляцію въ юстицъ-коллегію“. За этой мѣрой послѣдовалъ рядъ другихъ, клонившихся къ той же цѣли. Воеводъ велѣно посылать изъ сената, причемъ имъ назначены товарищи изъ ассессоровъ [1]); они (воеводы) подчинены губернаторамъ, а магистраты губернаторамъ и воеводамъ [2]). Количество воеводъ увеличено; они посылаются какъ въ провинціи, такъ и въ пригороды; воеводамъ провинціальнымъ данъ рангъ майорскій, а пригороднымъ— поручичій; послѣдніе замѣнили собою судебныхъ коммиссаровъ [3]). Съ подчиненіемъ магистратовъ губернаторамъ и воеводамъ главный магистратъ сдѣлался лишнимъ установленіемъ: въ томъ же 1727 году онъ былъ закрытъ [4]). Скоро и самые магистраты оказались излишними; въ 1728 году велѣно вмѣсто нихъ быть ратушамъ [5]). Управленіе и судъ дѣйствительно сосредоточились въ рукахъ губернаторовъ и воеводъ различныхъ наименованій: провинціальныхъ, городовыхъ и пригородныхъ. Въ городахъ судебная власть, кромѣ дѣлъ разбойныхъ, татиныхъ и убійственныхъ, осталась за ратушами, но подъ надзоромъ и подъ апелляціею воеводъ [6]). Земскіе коммиссары остались для сбора подушныхъ денегъ, подъ смотрѣніемъ воеводъ городовыхъ и провинціальныхъ. Впрочемъ, съ 1732 года ихъ предположено уничтожить въ виду того, что сборъ подушныхъ денегъ поручится воеводамъ съ офицерами, обрѣтающимися на вѣчныхъ квартирахъ, подъ отвѣтственностью помѣщиковъ [7]).

[1]) П. С. З. № 5029.
[2]) Тамъ же, № 5033.
[3]) Тамъ же, № 5053, 5056.
[4]) Тамъ же, № 5142, 5212.
[5]) Тамъ же, № 5302.
[6]) Тамъ же, № 5333.
[7]) Тамъ же, ibid. и № 5789, пп. 5, 6 и 8.

Такъ образовалось управленіе, которымъ были бы „довольны люди". Но старые порядки приводили къ прежнимъ злоупотребленіямъ и вызывали старыя мѣры исправленія. Такъ, въ 1730 году вышелъ указъ, повелѣвавшій перемѣнять воеводъ во всѣхъ городахъ чрезъ два года, по истеченіи которыхъ имъ велѣно являться въ сенатъ съ росписными и счетными книгами. По провѣркѣ счетовъ, сенатъ могъ опредѣлить на воеводство вновь только тѣхъ, на которыхъ въ теченіе года жалобъ не послѣдуетъ [1]). Это показываетъ, что воеводы, служившіе теперь безъ жалованья, обратились къ старымъ привычкамъ, желая своего „пропитанія". Правительство по-прежнему не имѣло надлежащихъ средствъ надзора, а жители не „дерзали" жаловаться, пока воевода былъ на мѣстѣ. Нужно было вызвать его и смѣнить, чтобы жители дерзнули принести жалобу, если къ тому былъ поводъ. Нужно было вызвать воеводу и для того, чтобы сенатъ могъ получить отъ него „счеты", которыхъ въ противномъ случаѣ онъ не получилъ бы во вѣки.

Велики были злоупотребленія; не исчезла и медленность. Въ томъ же 1730 году явилась необходимость возстановить для московской губерніи судный и сыскной приказы, въ виду нѣсколькихъ тысячъ невершенныхъ дѣлъ, оказавшихся въ московской губернской канцеляріи [2]). По причинѣ великихъ злоупотребленій, оказавшихся въ сибирскихъ провинціяхъ, найдено необходимымъ возстановить сибирскій приказъ [3]). Земское, выборное начало оказалось въ томъ же положеніи, въ какомъ оно было въ московское время,—въ видѣ „добавочной" и повинностной службы, отправляемой посадскими и купецкими людьми подъ командой приказныхъ людей. Кромѣ службы въ ратушѣ, люди эти ставятся къ таможеннымъ и кабацкимъ сборамъ, въ счетчики у губернаторовъ и воеводъ для „счету мелкихъ и серебряныхъ денегъ", и въ сибирскій приказъ „для пріему, продажи и расцѣнки товаровъ" [4]).

Здѣсь не мѣсто слѣдить за всѣми перемѣнами, приключившимися въ мѣстномъ управленіи до воцаренія Екатерины II. Трудно найти въ нихъ какую-нибудь систему. Дѣянія Петра Великаго имѣли такое значеніе для его преемниковъ, что полное отреченіе отъ его реформъ было немыслимо. Созданная имъ губернія формально продолжала свое существованіе. Но рядомъ съ нѣкоторыми новыми установленіями оживали старыя должности. Созданное Петромъ то отмѣнялось, то возстановлялось, какъ это было при Елизаветѣ Петровнѣ, когда были

---

[1]) Тамъ же, № 5522, 5598, 5725, 6009.

[2]) Тамъ же, № 5521, 5597.

[3]) Тамъ же, № 5659.

[4]) Тамъ же, № 5794, 5847, 6636.

возстановлены магистраты, съ раздѣленіемъ ихъ на городовые, провинціальные и губернскіе [1]).

Гораздо важнѣе всѣхъ этихъ законодательныхъ перемѣнъ были перемѣны въ самихъ жизненныхъ условіяхъ, подготовившихъ реформу Екатерины II. Между этими условіями на видномъ мѣстѣ стоитъ фактическое образованіе мѣстныхъ дворянскихъ обществъ. Принципъ обязательной службы дворянства, установленный еще въ московское время, никогда не примѣнялся строго на практикѣ. Петру Великому, нуждавшемуся въ службѣ, приходилось принимать строгія мѣры противъ уклоненія отъ службы — угрожать отнятіемъ чести и имѣнія. Мѣры, принятыя имъ, были такъ энергичны, что впослѣдствіи его считали творцомъ служебнаго тягла. Несмотря на это, даже при немъ уклоненіе отъ службы не было рѣдкостью. Послѣ его смерти строгость тягла постепенно ослабляется, въ виду хозяйственныхъ причинъ. Мотивъ перемѣны вѣрно выраженъ въ извѣстномъ „доношеніи" Ягужинскаго, поданномъ имъ Екатеринѣ I. Вотъ что здѣсь сказано между прочимъ:

„Что домъ всякій безъ присмотру господина разоряется и такъ для содержанія того изволилъ Его Величество опредѣлить и отпускать шляхетство и прочихъ, которые вотчины имѣютъ, по перемѣнамъ въ домы; а нынѣ, хотя по нуждамъ позваны, которые уже были отпущены, пока къ командамъ, то однако же, ежели не имѣется великая въ нихъ нужда пока ихъ срокъ выжить, нынѣ немедленно отпустить надлежитъ, и мнится, что ежели возможно въ которыхъ наслѣдникахъ нужды нѣтъ къ дѣламъ, чтобы они въ домахъ жили и смотрѣли".

Конечно, эти соображенія касались далеко не всѣхъ слоевъ дворянства. Они имѣли значеніе преимущественно для дворянства „низшаго", не имѣвшаго шансовъ на служебные успѣхи. Для него „смотрѣніе за своими домами" дѣйствительно имѣло практическое значеніе; оно по преимуществу выигрывало отъ постепеннаго ослабленія служебнаго тягла, прекращеннаго жалованною грамотою Петра III (1762 г.). Уѣзды наполнялись дворянами, живущими въ своихъ помѣстьяхъ. Они входили въ составъ мѣстныхъ жителей и вмѣстѣ съ ними терпѣли невзгоды отъ плохой и притѣснительной администраціи. Они видѣли, какъ ихъ деревни разорялись воинскимъ постоемъ и всякими повинностями, расположенными неуравнительно и взимаемыми произвольно; они страдали отъ медленности въ правосудіи и неправосудія, отъ отсутствія всякой полиціи, отъ разбоевъ и воровства. Они испытывали на себѣ всю невзгоду находиться подъ чужимъ упра-

---

[1]) Тамъ же, № 6584.

вленіемъ, въ которомъ имъ не было предоставлено участія. Эти обстоятельства и послужили мотивами жалобъ, послышавшихся въ коммиссіи для составленія новаго уложенія 1767 г.

Задолго до созванія коммиссіи Екатерина II обратила вниманіе на мѣстное управленіе, руководствуясь мыслью, что „цѣлое не можетъ быть хорошо, если отдѣльныя его части будутъ не въ исправленіи". Уже въ 1763 году она возвратилась къ мысли Петра Великаго, издавъ новые штаты, назначивъ служащимъ жалованье, съ тѣмъ, чтобы они „не имѣли уже причины сверхъ того къ богоненавистной корысти и въ случаѣ нашихъ о томъ прошеній не могли-бъ извинять тѣмъ, что они, не получая жалованья, принужденно для своего пропитанія въ преступленіе входятъ". Въ 1764 году она издала свое „наставленіе губернаторамъ", имѣвшее въ виду иначе поставить эту должность. Въ то же время были приняты мѣры къ лучшему разграниченію уѣздовъ, къ опредѣленію городовъ и ихъ правъ на владѣемыя ими земли и т. д. Но общія и коренныя реформы были произведены послѣ коммиссіи для составленія новаго уложенія. Въ декабрѣ 1766 года вышелъ манифестъ о выборѣ депутатовъ въ коммиссію вмѣстѣ съ обрядомъ выборовъ. Право на избраніе депутатовъ было предоставлено сословіямъ. Дворяне (гдѣ они были) высылали отъ каждаго уѣзда по одному депутату; городскіе обыватели—по одному отъ города; прочія сословія и званія—по одному отъ своей провинціи. Такимъ образомъ, манифестъ признавалъ за уѣздными дворянами и городами качества мѣстныхъ обществъ, давая имъ право быть представленными въ коммиссіи. Онъ даетъ этимъ обществамъ и видимыхъ органовъ. Дворянство каждаго уѣзда избираетъ себѣ предводителя, а городъ—голову; подъ руководствомъ этихъ лицъ общества избираютъ депутатовъ и даютъ имъ наказы.

Депутатскіе наказы представляютъ неоцѣненный матеріалъ для опредѣленія стремленій русскаго общества во второй половинѣ XVIII вѣка [1]). Желанія, выраженныя въ наказахъ, равно какъ и заявленія различныхъ депутатовъ, отличаются сословнымъ характеромъ. Въ этомъ нѣтъ ничего удивительнаго, такъ какъ Россія въ XVIII столѣтіи была государствомъ сословнымъ, да и самъ наказъ Екатерины II, хотя и проникнутый философскими стремленіями, имѣлъ въ виду организовать именно сословное государство. Но для насъ важенъ тотъ фактъ, что эти сословныя стремленія разнятся отъ сословныхъ воззрѣній московскаго времени. Тогда каждое сословіе чувствовало себя прежде всего общегосударственнымъ установленіемъ, и

---

[1]) Извѣстно, что многіе изъ этихъ наказовъ напечатаны въ разныхъ томахъ „*Сборника русскаго историческаго общества*". Пользуясь этимъ изданіемъ, я буду указывать только на наказы и ихъ статьи.

если стремилось къ „особому“ положенію, то именно въ качествѣ общегосударственнаго тѣла. Теперь въ этихъ сословныхъ заявленіяхъ слышатся уже голоса мѣстныхъ обществъ, говорящихъ о своихъ мѣстныхъ нуждахъ. Болѣе всего свѣдѣній мы имѣемъ о дворянскихъ наказахъ, а потому начнемъ съ нихъ.

Прежде всего, дворянство хочетъ быть „корпусомъ“, обществомъ, и ходатайствуетъ, „чтобы права и преимущества, дворянству сродныя и принадлежащія, въ чемъ имъ состоять, съ точностію изъяснены, а притомъ единожды навсегда и твердое положеніе сдѣлано было, кому нынѣ тѣми правами и преимуществами пользоваться“ [1]).

Затѣмъ слѣдуютъ указанія на различныя права по уравненію, которыя должны бы быть предоставлены мѣстнымъ дворянскимъ обществамъ. Сюда относятся прошенія объ устройствѣ мѣстныхъ судовъ и администрацій, причемъ эти желанія выражались въ различныхъ формахъ. Иныя дворянскія общества предполагали возвратиться ко временамъ Петра, требуя для себя выборныхъ коммиссаровъ для разбора мелкихъ споровъ и огражденія интересовъ мѣстныхъ жителей [2]). Другія просили ландратовъ и уѣздныхъ коммиссаровъ, которымъ подчиняются дворяне и крестьяне по слѣдующимъ дѣламъ: по суду и расправѣ въ „мелкихъ дѣлахъ“, по ловлѣ разбойниковъ и корчемниковъ, по „провожденію войскъ“; ландрату принадлежитъ защита уѣзда (онъ яко опекунъ уѣзда), и онъ обязанъ отчетностью предъ дворянствомъ [3]). Третьи, кромѣ выборныхъ становыхъ коммиссаровъ, думаютъ воспользоваться вновь учрежденною должностью предводителя и создать подъ его предсѣдательствомъ выборную судебно-административную коллегію — земскій судъ, изъ дворянъ, живущихъ въ отставкѣ, по выбору дворянства. Суду предполагается предоставить разборъ ссоръ и споровъ, смотрѣніе за дорогами, завѣдываніе квартирною повинностью, охраненіе наслѣдствъ и опеку надъ малолѣтними, безумными и „мучителями“ [4]). Четвертые просятъ прямо выборныхъ отъ дворянства в о е в о д ъ, мотивируя это желаніе тѣмъ, что „отъ прежде бывшихъ временъ и до нынѣ изъ правительствующаго сената въ города опредѣляются воеводы; а къ ихъ должности принадлежащихъ качествъ правительствующему сенату, за множественнымъ числомъ оныхъ опредѣляемыхъ въ воеводы, знать

---

[1]) Наказъ московскій, ст. 1. Ср. наказы волоколамскій, ст. 1, костромской, ст. 1, калужскій и медынскій, ст. 1, ярославскій, I, ст. 1 (особенно краснорѣчиво), малоярославецкій, кашинскій и переславскій.

[2]) Московскій, ст. 11, костромской, ст. 4, углицкій, ст. 3, переславскій, ст. 5.

[3]) Боровскій.

[4]) Костромской и многіе другіе.

невозможно“ [1]). Нѣкоторые ограничиваются прошеніемъ о выборѣ воеводскихъ товарищей; требованія другихъ не идутъ далѣе учрежденія „словесныхъ судовъ“, наподобіе учрежденныхъ уже для купечества. Иные ограничиваются просьбою объ учреждени судовъ, подобныхъ малороссійскимъ подкамернымъ судамъ [2]).

Какъ ни разнообразны эти требованія, но вездѣ они вытекаютъ изъ однообразныхъ мотивовъ — отсутствія близкаго и скораго суда, отсутствія безопасности и тягости повинностей. „Сколь тягостны крестьянамъ полковые постои“, говоритъ псковскій наказъ, „извѣстно безъ описанія всякому и единое воображеніе о томъ имѣющему“. Тотъ же наказъ требуетъ учрежденія выборныхъ становыхъ опекуновъ, долженствующихъ замѣнить „нынѣшнихъ уѣздныхъ коммиссаровъ, коихъ званіе, дѣла и безсильная власть давно уже вошли въ безпоправочное презрѣніе“.

Требуя выборныхъ уѣздныхъ должностей, дворянскіе наказы стремятся поставить ихъ подъ контроль мѣстнаго дворянскаго общества и дать послѣднему дѣятельную роль въ управленіи. Боровскій наказъ требуетъ, чтобы „дозволено было дворянамъ, чрезъ всякіе два года, въ городѣ, или гдѣ заблагоразсудятъ, но въ своемъ уѣздѣ, съѣздъ имѣть, и на ономъ разсуждать и разсматривать, все ли въ уѣздѣ въ силѣ законовъ исполняется и не бываетъ ли кому отъ судебныхъ мѣстъ и прочихъ лицъ утѣсненія, и о томъ подавать жалобы въ сенатъ“.

Подобныя же заявленія послышались и отъ городовъ. Иркутскій городовой депутатъ Сибиряковъ заявилъ въ коммиссіи, послѣ многихъ жалобъ на злоупотребленія администраціи, что „надлежало бы нѣсколькимъ изъ судей быть чина по гражданству такого же, какого и отвѣтчикъ, т.-е. ему равнымъ, чтобъ онъ не могъ подумать, будто бы онъ попался въ руки такихъ людей, которые въ его дѣлѣ насильство во вредъ ему употребить могутъ“. Поэтому Сибиряковъ предлагалъ „опредѣлить въ магистраты не изъ дальнихъ городовъ, а изъ мѣстнаго купечества по три человѣка по выбору“. Депутатъ отъ жителей св. Елизаветы Бѣлезлый заявлялъ: „не будетъ ли признано нужнымъ во всѣхъ городахъ, гдѣ не установлены суды и расправы по дѣламъ между купечествомъ, учредить магистраты, утвердить ихъ привилегіями и имѣть въ нихъ настольныя зерцала“. Этимъ магистратамъ подчинить городскихъ обывателей, а для разсмотрѣнія дѣлъ общественныхъ составлять соединенное присутствіе изъ магистрата и 12 лицъ, выборныхъ отъ общества. Съ мнѣніемъ Бѣлезлаго согла-

[1]) Козельскій, мещовскій, вологодскій, чухломской.
[2]) Старицкій.

сились депутаты городовъ Каширы, Шуи, Волоколамска, Боровска, Мурома, Алексина, Судиславля, Касимова, Нижняго-Новгорода, Арзамаса и Вязникова.

Требуютъ выборныхъ и некрѣпостные крестьяне. Депутатъ отъ пѣхотныхъ солдатъ Нижегородской провинціи Иванъ Жеребцовъ проситъ объ отмѣнѣ правителей дворцовыхъ, экономическихъ и прочихъ государственныхъ крестьянъ и о порученіи ихъ должности старостамъ, выборнымъ и земскимъ судьямъ изъ ихъ же братьи. Жеребцова поддерживаетъ депутатъ отъ ясачныхъ крестьянъ Казанской провинціи Иванъ Ковалевъ и вноситъ въ коммиссію проектъ этихъ выборныхъ земскихъ судей. Давыдовъ, депутатъ отъ однодворцевъ Елецкой провинціи, ходатайствуетъ объ учрежденіи выборныхъ отъ однодворцевъ коммиссаровъ.

Повидимому, воскресали времена Ивана Грознаго, времена „отставки" намѣстниковъ и волостелей и „возложенія" всего мѣстнаго управленія на души мѣстныхъ жителей. Дѣйствительно, между жалобами „крестьянства" временъ Ивана IV и заявленіями наказовъ много общаго. И тамъ и здѣсь слышится недовольство на управленіе чрезъ „посыльныхъ людей", чинящихъ великіе „продажи и убытки" мѣстному населенію. Странно, повидимому, слышать эти жалобы отъ дворянства, котораго выгоды, какъ мы видѣли, долго сливались съ выгодами администраціи. Но мы указали теперь, что, по мѣрѣ ослабленія служебнаго тягла, мѣстность наполняется дворянствомъ, ищущимъ другихъ интересовъ, кромѣ службы. „Отставные и неслужащіе" дворяне попадаютъ въ число „управляемыхъ" и терпятъ вмѣстѣ съ ними всѣ невзгоды отъ „управленія". Событія послѣдняго времени проводятъ границу между знатнымъ и чиновнымъ дворянствомъ, съ одной стороны, и незнатнымъ, нечиновнымъ, съ другой. Въ „деревняхъ" сосредоточивается послѣднее. Отставные капралы и сержанты, поручики и секундъ-майоры, испытавъ неудачу по службѣ, обращаются къ сельскимъ занятіямъ и здѣсь на каждомъ шагу сталкиваются съ неудобствами административной системы.

„Наказы и заявленія" не прошли безъ слѣда. Въ нихъ Екатерина II нашла богатый матеріалъ для своего Учрежденія о губерніяхъ 1775 года. Мотивы знаменитаго Учрежденія сжато повторяютъ тѣ жалобы, о которыхъ мы говорили выше. Императрица указываетъ на обширность губерній и недостатокъ въ нихъ правительствъ и людей. Существующія мѣста обременены управленіемъ: „въ одномъ и томъ же мѣстѣ, гдѣ вѣдомы правленіе губерній, и казенные доходы и счеты, обще съ благочиніемъ или полиціею, и сверхъ того еще уголовныя дѣла и гражданскіе суды отправляются". То же должно сказать о провинціяхъ и уѣздахъ, „ибо въ одной воеводской канце-

ляріи совокуплены находятся дѣла всякаго рода и званія". Отсюда проистекаютъ медленность, упущеніе и волокита, зависящія также отъ множества апелляціонныхъ инстанцій; такъ, для городскихъ обывателей имѣлись, въ послѣдовательномъ порядкѣ, магистраты: городовой, провинціальный, губернскій, главный и высшее для всѣхъ установленіе—сенатъ. Отъ медлительности производства, къ великому вреду для жителей, рождаются своевольство и ябеда. Учрежденіе ставитъ себѣ цѣлью устранить эти недостатки, сокративъ объемъ административныхъ единицъ, умноживъ число должностныхъ лицъ и отдѣливъ судебныя мѣста отъ правительственныхъ.

Учрежденіе о губерніяхъ, вмѣстѣ съ уставомъ благочинія 1782 года и жалованными грамотами дворянству и городамъ 1785 года, явилось, въ главныхъ своихъ чертахъ, основаніемъ всей системы управленія и самоуправленія до реформъ нынѣшняго царствованія. Здѣсь необходимо остановиться на разсмотрѣніи главныхъ началъ этой системы.

Прежде всего, нельзя не замѣтить, что дѣйствительные мотивы реформы были гораздо глубже, и цѣли ея гораздо шире, чѣмъ мотивы и цѣли, указанные въ Учрежденіи. Екатерина II задумала преобразовать всю административную систему государства, перенеся центръ тяжести управленія въ губернію. Въ сущности она возвращалась къ идеямъ Петра Великаго. Послѣдній въ началѣ своей реформы также задумалъ сдѣлать изъ губернскихъ установленій сильныя правительства, поставленныя подъ прямой надзоръ государя и сената. Губернаторы съ ландратами и ландрихтерами какъ бы замѣнили собою областные и нѣкоторые другіе приказы, сосредоточивавшіе управленіе въ Москвѣ. Вотъ почему приказы эти, по мѣрѣ развитія губернаторской должности, закрываются, и производящіяся въ нихъ дѣла передаются въ губерніи. Съ учрежденіемъ коллегій измѣнилось и положеніе губернскихъ должностей. Непосредственныя отношенія губерній къ сенату уничтожились; между тѣми и другими стали коллегіи, сосредоточившія въ своихъ рукахъ власть управленія и суда. Имъ, и въ особенности камеръ-и юстицъ-коллегіямъ, были подчинены губернаторы, воеводы и другія мѣстныя власти. Петру не удалось провести точную границу между центральными и мѣстными установленіями. При преемникахъ его начало безусловной централизаціи получаетъ сильное развитіе. Сама Екатерина II указываетъ, что сенатъ „поработилъ" себѣ коллегіи, а послѣднія привели въ „безмолвное состояніе" губернскія власти. Въ началѣ своего царствованія она старалась дать больше значенія коллегіямъ и приблизить къ себѣ губернаторовъ. Это видно изъ наказа губернаторамъ 1764 года. Но эти переходныя мѣры не рѣшали вопроса.

Нужно было найти какое-нибудь общее основанiе для административно-судебной системы, т.-е. сдѣлать выборъ между губернiями и коллегiями. Екатерина рѣшила вопросъ въ пользу губернiй, и по мѣрѣ открытiя ихъ мы замѣчаемъ то же, что видѣли въ началѣ царствованiя Петра, только въ бо̀льшихъ размѣрахъ. Коллегiи закрываются въ столицѣ и возстановляются въ губернiяхъ въ видѣ палатъ и другихъ установленiй [1]). Екатерина настаиваетъ на этомъ значенiи палатъ. „Казенная палата", говорится въ Учрежденiи, „ничто иное есть, какъ соединенный департаментъ камеръ- и ревизiонъ-коллегiи". Уголовная палата опредѣляется какъ „департаментъ" юстицъ-, гражданская—какъ департаментъ юстицъ- и вотчинной коллегiи. Этого мало. Екатерина не только переносила въ мѣстность дѣла управленiя и суда, но создавала въ ней важную политическую должность для общаго надзора и высшаго управленiя, въ лицѣ генералъ-губернатора или государева намѣстника, подчиненнаго прямо императрицѣ и сенату. Такимъ образомъ, губернiя образовала самостоятельную административную единицу.

Затѣмъ, реформа Екатерины II имѣла въ виду двоякое основанiе для административно-судебной системы — правительственное и общественное. Мѣстныя общества—дворянское и городское—играютъ уже видную роль въ губернскихъ учрежденiяхъ. Утверждаются должности дворянскаго предводителя и городского головы, являются выборные суды, выборныя полицейскiя установленiя. Наконецъ, Екатерина полагаетъ извѣстное основанiе для раздѣленiя мѣстъ судебныхъ и административныхъ и „умножаетъ" количество должностныхъ лицъ и мѣстъ, съ сокращенiемъ объема губернiй.

Такимъ образомъ, Учрежденiе о губернiяхъ было задумано на довольно широкихъ началахъ, развитыхъ впослѣдствiи жалованными грамотами дворянству и городамъ. Но отъ начала и цѣлей реформы должно отличать средства выполненiя, которыя едва ли соотвѣтствовали и едва ли могли соотвѣтствовать намѣренiямъ императрицы, возвѣщеннымъ въ пышныхъ введенiяхъ къ Учрежденiю и къ жалованнымъ грамотамъ.

Во-первыхъ, губернiя Екатерины II была чисто сословною и потому ни губернiи, ни уѣзды не могли получить значенiя общественныхъ (земскихъ) единицъ. На мѣстахъ имѣются только два общества: дворянское, учрежденное для цѣлой губернiи, и городское, образуемое городами. Масса крестьянства находилась въ крѣпостномъ состоянiи и не имѣла голоса въ общественныхъ дѣлахъ. Правда,

[1]) Конечно, мы говоримъ о коллегiяхъ, вѣдавшихъ дѣла по внутреннему управленiю въ собственномъ смыслѣ. „Государственныя коллегiи"—иностранныхъ дѣлъ, военная и адмиралтействъ остались неприкосновенными.

свободнымъ сельскимъ обывателямъ даны свои „расправы“, но не безусловно, а гдѣ къ тому представятся необходимость и возможность. Присутствіе засѣдателей отъ поселянъ въ нижнемъ земскомъ судѣ также не обезпечивало интересовъ этого сословія, общее устройство котораго осталось въ проектѣ.

Во-вторыхъ, „самоуправленіе“, данное теперь дворянству и городамъ, имѣло особое значеніе и представляло оригинальныя черты, объясняющія характеръ и нынѣшнихъ реформъ. Дворянскимъ и городскимъ обществамъ дано было два права: 1) избирать должностныхъ лицъ для завѣдыванія ихъ общественными дѣлами, 2) судиться съ равными себѣ въ первыхъ двухъ инстанціяхъ. Наконецъ, дворянству ввѣрена была уѣздная полиція чрезъ избранный отъ него нижній земскій судъ. Для суда дворянство получило суды—верхній земскій и уѣздный; городскіе обыватели—городовой и губернскій магистраты. Но высшею инстанціею по губерніи остались коронныя установленія—палаты уголовная и гражданская. Къ самимъ сословнымъ судамъ выборное начало не было примѣнено вполнѣ. Предсѣдатели верхняго земскаго суда назначались государемъ по представленію сената. Сенатомъ, по представленію намѣстническаго правленія, опредѣлялись 1-й и 2-й предсѣдатели губернскаго магистрата и верхней расправы (гдѣ она была). Второе право, предоставленное „обществамъ“, право завѣдыванія своими общественными дѣлами, не могло не породить значительныхъ недоразумѣній. Прежде всего, представлялось неяснымъ, какія „общественныя“ дѣла могли быть у дворянства? Оно не было представителемъ ни губерніи, ни уѣзда: оно не могло выразить потребности какой бы то ни было общественной единицы. Собственные же его интересы были слишкомъ несложны, вслѣдствіе чего многія изъ данныхъ ему должностей оказались излишними. Таково, напримѣръ, депутатское собраніе,—установленіе, оставшееся на бумагѣ. Должность предводителей дворянства получила большее развитіе, но это случилось благодаря тому правительственному значенію, какое она получила впослѣдствіи.

Городская община, которую думала создать Екатерина II, увлекаясь идеями о западно-европейскомъ „третьемъ сословіи“, дѣйствительно имѣла свои великіе сословные интересы. Но Екатерина II положила основаніе для раздѣленія общественнаго управленія городовъ и управленія полицейскаго, сдѣлавъ такимъ образомъ шагъ назадъ сравнительно съ регламентомъ главному магистрату Петра Великаго. Она поставила рядомъ городскія думы съ довольно неопредѣленною компетенціею по дѣламъ общественнымъ, и полиціймейстеровъ съ городничими, со столь же неопредѣленнымъ вѣдомствомъ по дѣламъ

полицейскимъ. Плоды такого „сопоставленія“ дали себя знать впослѣдствіи.

Но въ уѣздахъ дворянство было вооружено мѣстною полиціею. Оно избирало капитанъ-исправника и засѣдателей въ нижній земскій судъ. Этотъ судъ вѣдалъ и дворянъ и крестьянъ. Надъ нимъ, однако, стояла всемощная власть намѣстниковъ и намѣстническихъ правленій. Каждый изъ насъ помнитъ, какую роль игралъ исправникъ не только предъ губернаторомъ, но даже предъ всякимъ чиновникомъ особыхъ порученій. Кому непонятны слова, сказанныя графомъ Перовскимъ, во всеподданнѣйшемъ докладѣ за 1842 годъ: „званіе земскихъ исправниковъ и засѣдателей слишкомъ унижено въ общественномъ мнѣніи“?

Здѣсь мы касаемся новаго и чрезвычайно важнаго признака Учрежденія. Рядомъ и даже надъ установленіями „общественными“ былъ поставленъ организмъ правительственныхъ властей, не имѣвшій связи съ первыми. Таковы: казенная палата, вѣдавшая казенныя и „домостроительныя“ дѣла губерніи, многочисленная прокуратура, намѣстническое правленіе съ губернаторомъ, наконецъ всемощный и всесильный государевъ намѣстникъ. Должность послѣдняго не имѣетъ юридической опредѣленности и въ то же время облечена громадными и всепроникающими правами.

Ему предоставлено „строгое и точное взысканіе чинить со всѣхъ ему подчиненныхъ мѣстъ и людей о исполненіи законовъ“. Въ этомъ отношеніи ему подчинены всѣ мѣста и лица. Право взысканія ограничено правиломъ, что безъ „суда да не накажетъ никого“. Но понятіе „о наказаніи“ было, особенно въ тѣ времена, довольно эластично. Вѣроятно, Учрежденіе имѣло въ виду право уголовныхъ наказаній; но и кромѣ уголовныхъ наказаній, какъ показалъ опытъ, существуютъ другія „мѣры“, достаточно сильныя. Намѣстникъ не судья и никого не судитъ. Но онъ смотритъ за отправленіемъ правосудія и имѣетъ право, въ извѣстныхъ случаяхъ, останавливать приговоры судебныхъ мѣстъ, представляя о томъ сенату и даже Императорскому Величеству. Генералъ-губернаторъ не предназначенъ къ непосредственному управленію; но „попеченію“ его ввѣряется все—благоустройство, пресѣченіе злоупотребленій, тиранствъ, роскоши, волокиты, мѣры въ случаѣ недостатка хлѣба, соли, наблюденіе за точностью сборовъ денегъ и рекрутъ. Всѣ губернскія установленія въ дѣйствіяхъ сихъ могутъ встрѣтиться съ этою сильною властью; всякія выборныя и коллегіальныя учрежденія, по выраженію г. Лохвицкаго, пересѣкаются единоличною властью государева намѣстника. Поставленный для надзора, онъ незамѣтно обращался во власть управляющую, и для управленія онъ имѣлъ свой начальный органъ—губернское или намѣстническое правленіе.

Это учрежденіе съ трудомъ можетъ быть названо „установленіемъ“ въ смыслѣ Екатерины II, дававшей развитіе коллегіальному началу. Намѣстническое правленіе составлено изъ государева намѣстника, правителя или губернатора и 2 совѣтниковъ. Но послѣдніе опредѣляются въ правленіе для „вспоможенія“ губернатору и имѣютъ голосъ совѣщательный. Между тѣмъ, это бюрократическое установленіе поставлено надъ всѣми учрежденіями губерніи. По словамъ закона, оно управляетъ губерніею именемъ Императорскаго Величества; оно обнародуетъ и объявляетъ повсюду законы и распоряженія правительства, смотритъ за ихъ исполненіемъ и чинитъ взысканія за неисправность. Вмѣстѣ съ тѣмъ, въ его рукахъ сосредоточивается власть полицейская и нѣкоторая доля судебной.

Для объясненія этой системы можно привести много соображеній. „Верховенство“ государева намѣстника, наслѣдованное губернаторами, достаточно объясняется безправіемъ крестьянской массы, находившейся въ крѣпостномъ состояніи, вслѣдствіе чего высшее правительство не могло дать достаточнаго развитія дворянскому самоуправленію. Напротивъ, надъ дворянствомъ нужно было поставить власть, достаточно сильную для огражденія безправной массы. Не даромъ Учрежденіе о губерніяхъ вмѣняетъ намѣстнику въ обязанность пресѣкать „тиранства“ и жестокости. Выраженіе тиранства не было риторическимъ оборотомъ; оно было направлено прямо по адресу общества, рождавшаго Салтычихъ и пережившаго пугачевщину. „Грѣшно думать о свободѣ политической тамъ, гдѣ милліоны не имѣютъ свободы естественной“, говоритъ А. И. Тургеневъ при Александрѣ I. Не грѣшно, но фактически невозможно основать хотя бы мѣстную автономію при рабствѣ народа. Далѣе, фактическое значеніе намѣстниковъ обусловливалось и крайнимъ необразованіемъ массы мѣстнаго „общества“ и старою привычкою къ злоупотребленіямъ, въѣвшеюся въ нравы самой администраціи. Ярославскому намѣстнику Мельгунову приходилось имѣть дѣло съ кадниковскимъ исправникомъ Безобразовымъ, который, встрѣтившись на улицѣ со священникомъ, учинилъ ему побои и „дароносицу, которую священникъ держалъ какъ щитъ отъ лютаго исправника, повредилъ, и клокъ бороды вырвалъ“. Въ тамбовскомъ же намѣстничествѣ Державинъ явился воспитателемъ мѣстнаго дворянства, выписывая для него даже танцмейстеровъ.

Но послѣдствія такой системы, перешедшей даже законную мѣру въ жизни, были также неизбѣжны и ясны. Надъ учрежденіями сословнаго „самоуправленія“ установился организмъ правительственныхъ должностей, гораздо болѣе сильныхъ и болѣе способныхъ къ жизни. Выборные люди обратились въ должностныхъ лицъ, поста-

вленныхъ въ полную зависимость отъ правительственныхъ властей. Служба по выборамъ въ глазахъ мѣстнаго дворянства сразу сдѣлалась менѣе выгодною, чѣмъ служба въ установленіяхъ, хотя бы въ той же мѣстности. Разъ выборныя должности были поставлены въ общія служебныя условія, то гораздо выгоднѣе было „служить" совѣтникомъ губернскаго правленія, чѣмъ „капитанъ-исправникомъ", трепетавшимъ передъ послѣднимъ чиновникомъ этого правленія. Еще болѣе выгодъ представляла, конечно, служба въ столичныхъ установленіяхъ, гдѣ открывался доступъ ко всѣмъ высшимъ должностямъ, служба полковая, столь привычная тогдашнему дворянству и открывавшая ему двери ко всѣмъ почестямъ безъ всякихъ выборовъ. Знатное, даже просто зажиточное дворянство тянуло въ столицу и въ полки. На мѣстахъ оставалась „маломочная" и невѣжественная масса мелкопомѣстнаго дворянства, едва ли способная выполнить даже скромныя предначертанія Учрежденія о губерніяхъ и дворянской жалованной грамоты.

Уже современники Екатерины II скептически относились къ ея реформѣ, причемъ ихъ критика переходила въ прямое порицаніе и заподазриваніе истинныхъ намѣреній императрицы. Таковъ отзывъ извѣстнаго Винскаго [1]. „Важнѣйшимъ и точно полезнымъ пожалованіемъ", говоритъ онъ, „можно бы почесть права и преимущества, дворянству и городамъ данныя, ежели бы мы умѣли читать и понимать. Въ другомъ европейскомъ народѣ подобныя узаконенія неминуемо произвели бы во всемъ полезныя перемѣны. Но Екатерина знала основательно своихъ россіянъ и твердо была увѣрена, что они не только не воспользуются даруемою свободою устраивать свое счастіе, но не поймутъ ни содержанія, ни силы ея благоволенія, и что она не отваживая ни малѣйше симъ смѣлымъ поступкомъ своего самодержавія, броситъ пыль въ глаза Европѣ и обморочитъ потомство. Сіе все въ точности воспослѣдовало: во всѣхъ собраніяхъ дворянства, кромѣ нелѣпостей, споровъ о пустякахъ и ссоръ, никогда ни одно дѣльное дѣло предлагаемо не было. Люди благонамѣренные, съ знаніемъ и душами, или правительствомъ подъ различными видами устраняемы, или, ежели случалось въ оныхъ, были заглушаемы кликами черни. Такъ скажу смѣло, и всякъ благомыслящій меня одобритъ, что у насъ людей со свѣдѣніями весьма немного тогда было, потому что одни лучшіе и достаточнѣйшіе домы чрезъ воспитаніе доставали знанія, что изъ сихъ домовъ наполнялися дворъ, гвардія и важнѣйшія мѣста въ столицахъ, и что въ губерніяхъ таковыхъ особъ было весьма мало; жившее же въ де-

---

[1]) Записки Винскаго, *Русскій Архивъ* 1877 г., № 1, стр. 102 и слѣд.

ревняхъ дворянство, по грубости своей и бѣдности рѣдко даже бывавшее въ своихъ уѣздныхъ городахъ, съ нуждою наученное читать и писать, не справедливо ли я назвалъ чернью? И сія-то благородная чернь, будучи самою людною, составляла дворянскія собранія! Надобно отдать Екатеринѣ справедливость, что, въ нѣсколькихъ дворянства съ правителями распряхъ, она принимала сторону дворянъ. Но сіи борьбы были маловажны и рѣдки: ибо по духу рабствованія и невѣжеству дворянъ правители гнули и вертѣли его, какъ податливый тальникъ, во всѣхъ смыслахъ“.

IV.

Для учрежденій Екатерины II уже настало время исторической оцѣнки. Подъ вліяніемъ преобразованій нашего времени установленія, ею созданныя, или перерождаются, или отмѣняются, замѣняясь новыми. Тѣмъ не менѣе, новѣйшія реформы будутъ непонятны, если мы не обратимъ вниманія на судьбу установленій Екатерины въ XIX вѣкѣ. Не будемъ останавливаться здѣсь на кратковременномъ и полномъ всякихъ перемѣнъ царствованіи Павла I, поставившаго себѣ цѣлью измѣнть все, устроенное при Екатеринѣ. Но эти чрезмѣрныя притязанія не имѣли прочныхъ результатовъ. Они дали только поводъ Александру I, при общемъ сочувствіи, возвратиться къ установленіямъ его бабки. Были, однако, нѣкоторыя перемѣны, принятыя и Александромъ. Сюда относятся измѣненія въ должности государева намѣстника и уничтоженіе среднихъ губернскихъ инстанцій—верхнихъ земскихъ судовъ и расправъ, и губернскихъ магистратовъ. Уничтожились и низшія расправы. Затѣмъ уцѣлѣли и нѣкоторыя новыя установленія Павла I, именно новыя медицинскія установленія въ губерніяхъ и учрежденія для управленія государственными и удѣльными крестьянами. Но не стоитъ останавливаться на этихъ отдѣльныхъ вопросахъ, обратимся къ общему движенію законодательства.

Важнѣйшею должностью въ мѣстномъ управленіи, по Учрежденію о губерніяхъ, была, конечно, должность государева намѣстника. Но она-то и подверглась существеннымъ перемѣнамъ въ XIX столѣтіи. Уже сама Екатерина II отступила отъ первоначальнаго плана—дать генералъ-губернаторовъ каждой губерніи. По росписи 1781 года въ 40 вновь открытыхъ губерніяхъ назначено 18 генералъ-губернаторовъ — среднимъ числомъ по одному на двѣ [1]). Въ иныя губерніи

[1]) П. С. З. № 15171.

вовсе не назначено намѣстниковъ, и они остались подъ управленіемъ губернаторовъ (Ревельская). Въ Петербургѣ положенъ генералъ-губернаторъ только на случай отсутствія государя. Инымъ генералъ-губернаторамъ дана одна губернія (московскому, рижскому). Такимъ образомъ, „намѣстничества" приняли новый видъ. Между тѣмъ какъ по Учрежденію „намѣстничество" отождествлялось съ губерніею, въ дѣйствительности намѣстничество составлялось изъ двухъ, а иногда (новороссійское) и бо̀льшаго числа губерній. Понятно, что сами намѣстники не остались губернскою должностью, а стали надъ нѣсколькими губерніями въ качествѣ ихъ „главныхъ начальниковъ", въ видѣ новой инстанціи надъ губернскими властями. Естественно также, что эта новая „инстанція" нарушила всю экономію Учрежденія о губерніяхъ, тѣмъ болѣе, что отношенія губернскихъ властей и губернаторовъ къ „намѣстникамъ" не были опредѣлены съ точностью самимъ учрежденіемъ. Павелъ I рѣшился уничтожить эту должность. Сокративъ число губерній, онъ поручилъ ихъ губернаторамъ [1]). Но должность послѣднихъ не имѣла достаточной опредѣленности. Преемнику его предстояло много трудовъ по устройству мѣстныхъ установленій, оставленныхъ Павломъ I въ „переходномъ положеніи".

Вопросъ о „государевыхъ намѣстникахъ" фактически былъ рѣшенъ при Павлѣ и въ началѣ царствованія Александра I. Въ 1802 г. были учреждены министерства, развившіяся и укрѣпившіяся въ нашемъ законодательствѣ. Здѣсь не мѣсто говорить о достоинствѣ этихъ установленій. Для нашей цѣли достаточно указать на тотъ несомнѣнный фактъ, что идея новыхъ учрежденій принадлежала къ совершенно иному кругу понятій, чѣмъ тѣ, коими руководствовалась Екатерина II при составленіи Учрежденія о губерніяхъ. Раздѣленіе всѣхъ государственныхъ дѣлъ „на части" и сосредоточеніе каждой части въ рукахъ установленія, завѣдующаго ею на всемъ пространствѣ имперіи не ладило съ системою децентрализаціи и образованія изъ каждаго намѣстничества замкнутой административной единицы. Спеціально же установленіе министерствъ шло въ разрѣзъ съ политическою должностью генералъ-губернаторовъ. Возстановленіе послѣднихъ всегда встрѣчало отпоръ именно въ министерствахъ, какъ это доказали проекты Балашова и другихъ лицъ, составлявшихъ планы о раздѣленіи Россіи на намѣстничества. Въ XIX столѣтіи генералъ-губернаторы сдѣлались чрезвычайною, исключительною должностью, допущенною въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, въ видахъ особыхъ государственныхъ соображеній. Нормаль-

---

[1]) П. С. З. № 17634 и книга штатовъ 1800 года.

ною административною властью въ губерніяхъ сдѣлались губернаторы.

Это обстоятельство мало, впрочемъ, измѣнило характеръ мѣстнаго управленія сравнительно со временемъ Учрежденія о губерніяхъ. Правда, дѣятельность губернскихъ мѣстъ была поставлена подъ строгій контроль и даже опеку министерствъ. Губернаторъ не былъ уже, подобно „намѣстнику", непосредственнымъ уполномоченнымъ верховной власти. Онъ отданъ въ спеціальное вѣдѣніе министерства внутреннихъ дѣлъ и сдѣланъ органомъ всѣхъ министерствъ. Но въ кругу мѣстныхъ установленій губернаторъ явился главнымъ представителемъ центральной власти, движущею пружиною всего управленія, хозяиномъ губерніи по словамъ самого закона. Въ этомъ новомъ видѣ должность губернатора получила окончательное опредѣленіе въ наказѣ 1837 года.

Для объясненія постепеннаго развитія какъ губернаторской должности, такъ и другихъ губернскихъ учрежденій, нужно имѣть въ виду движеніе законодательства по предметамъ мѣстнаго управленія. Учрежденіе о губерніяхъ организовало на мѣстахъ судъ, казенное управленіе и полицію. Но для завѣдыванія мѣстнымъ благоустройствомъ оно организовало одно спеціальное установленіе — приказъ общественнаго призрѣнія, составленный, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ сословныхъ засѣдателей. Но затѣмъ вопросъ о мѣстномъ благоустройствѣ и хозяйствѣ оставался открытымъ и требовалъ особаго вниманія законодательства. Между всѣми предметами этого рода обращали на себя вниманіе вопросы о земскихъ повинностяхъ, о народномъ продовольствіи и путяхъ сообщенія. Съ великимъ трудомъ и очень медленно приступало законодательство къ рѣшенію этихъ вопросовъ. Два царствованія—Александра I и Николая I—понадобились для разработки органическихъ законовъ по этимъ предметамъ. Такимъ образомъ явились: положеніе о земскихъ повинностяхъ 1805 г., о комитетахъ и присутствіяхъ земскихъ повинностей 1851 г., о квартирныхъ коммиссіяхъ и комитетахъ 1808 и 1841 гг., о губернскихъ и уѣздныхъ дорожныхъ коммиссіяхъ 1833 г. и о коммиссіяхъ народнаго продовольствія 1834 г. Ниже будутъ указаны недостатки этихъ законовъ, зависѣвшіе, конечно, отъ общихъ условій губернскаго управленія. Но здѣсь необходимо замѣтить, что они имѣли и свою хорошую сторону, такъ какъ ими было докончено образованіе губерніи и отчасти уѣздовъ, какъ мѣстныхъ единицъ. Губерніи и уѣзды были признаны отдѣльными единицами суда, казеннаго управленія, полиціи, а потомъ по назначенію и разверстки повинностей, по раскладкѣ податей, для дѣлъ народнаго продовольствія и т. д. Въ сознаніи законодателя утвердилось понятіе о „мѣстныхъ

пользахъ и нуждахъ" и связи, установленной ими въ мѣстномъ населеніи. Почва для реформы была подготовлена. Но еще много времени прошло, прежде чѣмъ законодательство могло къ ней приступить.

Существо дореформенной системы управленія можно опредѣлить въ немногихъ словахъ. Управленіе губерніею было ввѣрено губернатору, обставленному извѣстнымъ числомъ правительственныхъ коллегій и нѣкоторыми сословіями (преимущественно дворянскимъ), имѣвшими право замѣщать, по своему выбору, извѣстныя должности.

Роль губернатора, если мы даже опредѣлимъ ее по одному губернаторскому наказу, была ролью дѣйствительнаго правителя губерніи во всѣхъ отношеніяхъ. Не было той отрасли мѣстной администраціи, которой бы онъ не касался такъ или иначе. Наказъ 1837 года разсчитанъ на сверхчеловѣческія силы. Сдѣлать изъ одного и того же человѣка и главнаго блюстителя политическихъ интересовъ государства и рѣшителя самыхъ мелкихъ вопросовъ мѣстнаго благоустройства; возложить на него сложныя полицейскія обязанности и смотрѣніе за отправленіемъ правосудія; ввѣрить ему заботы объ интересахъ церкви вмѣстѣ съ попеченіемъ о народномъ продовольствіи и исправности дорогъ; призвать его къ участію какъ въ мѣстномъ хозяйствѣ, такъ и въ дѣлахъ казеннаго управленія; поручить ему смотрѣніе за народною нравственностью и тѣлеснымъ здравіемъ— такова необъятная, невозможная и невыполнимая задача наказа 1837 года.

Если мы прибавимъ къ дѣйствію этой должности роль центральныхъ установленій—министерствъ, то значеніе тогдашнихъ элементовъ „самоуправленія" будетъ достаточно понятно. Значеніе этихъ элементовъ должно быть разсмотрѣно въ двоякомъ отношеніи: въ области „общественнаго" управленія каждаго сословія и въ области общей администраціи и суда. Говоря объ общественномъ управленіи сословій, мы должны имѣть въ виду сословія городскихъ обывателей, крестьянское и дворянское.

Города получили свою жалованную грамоту при Екатеринѣ II, выдѣлившей въ то же время область „общественнаго" управленія. Повидимому, города представляли большее число условій для развитія „самоуправленія", чѣмъ другія сословія. Они не находились въ крѣпостной зависимости, подобно массѣ крестьянскаго сословія; городскіе обыватели легче могли чувствовать и сознавать свои общіе интересы, чѣмъ дворяне, разсѣянные по пространству огромной губерніи. Наконецъ, „мѣстныя пользы и нужды" города были гораздо опредѣленнѣе, чѣмъ интересы всегубернскаго дворянскаго общества. Несмотря на это, время отъ 1785 до 1870 года можно назвать пе-

ріодомъ постепеннаго и глубокаго упадка городскихъ установленій, основанныхъ Екатериною II [1]). Причины этого явленія довольно понятны. Городское управленіе въ XIX столѣтіи осталось строго сословнымъ. Поэтому понятіе городского общества совпадало съ совокупностью тѣхъ городскихъ обывателей, которые по закону относятся къ „среднему роду людей“. Но „средній родъ людей“ уже по степени своего умственнаго развитія и образованія былъ непригоденъ для энергическаго и разумнаго дѣйствія. Оставляя въ сторонѣ даже это обстоятельство, нельзя не видѣть, что организація городского управленія въ разсматриваемый періодъ приводила къ результатамъ, прямо противоположнымъ намѣреніямъ Екатерины.

Во-первыхъ, въ городѣ не было одного „градскаго начальства“, о какомъ говорилъ регламентъ главному магистрату. Ихъ было два, даже больше—но главнымъ образомъ два: выборныя думы (или ратуши) и полицейскія управленія, какъ органъ правительственный. Одного этого сопоставленія, если вспомнить, какую роль „полиція“ играетъ въ общей системѣ нашего управленія, достаточно для объясненія, почему каждый видѣлъ истинное начальство города въ полиціймейстерѣ или городничемъ, а никакъ не въ городскомъ головѣ съ думой. Самая полиція—непосредственный органъ губернскаго начальства и органъ, облеченный огромными полномочіями, относилась къ „купцамъ и мѣщанамъ“, засѣдавшимъ въ думахъ и ратушахъ, именно съ начальственной точки зрѣнія. А такая точка зрѣнія была весьма неудобна, такъ какъ области думъ и полиціи не только не были вполнѣ размежеваны, но имъ часто приходилось встрѣчаться на одномъ и томъ же поприщѣ. Присутствіе ратмановъ отъ городского общества въ полицейскихъ управленіяхъ, конечно, не измѣняло существа дѣла.

Раздвоеніе установленій имѣло особенное значеніе и потому, что „общественное“ управленіе было поставлено въ невыгодныя условія. Екатерина думала организовать городское представительство, дать городскому обществу постоянный органъ въ лицѣ общей думы. Но именно это установленіе исчезло изъ жизни, оставаясь на бумагѣ. Чѣмъ объяснить этотъ фактъ: тѣмъ ли, что въ самой жалованной грамотѣ роль общихъ думъ не была опредѣлена съ достаточною ясностью, или тѣмъ, что позднѣйшее законодательство не пожелало дать развитія началамъ екатерининскаго „положенія“? Вѣрнѣе всего предположить, что обѣ причины содѣйствовали исчезновенію общихъ думъ. Оставались: городское общество и, такъ называемая,

---

[1]) Относительно этого предмета см. И. Дитятина, *Городское самоуправленіе въ Россіи*. Ярославль, 1877 года.

шестигласная дума. Первое ограничивалось выборами должностныхъ лицъ и затѣмъ прекращало съ ними всякую связь. Дума, не обязанная отчетомъ предъ обществомъ, была отдана въ полное распоряженіе губернскаго начальства и министерства внутреннихъ дѣлъ. Законы и инструкціи предусматривали каждый шагъ, каждое движеніе думъ, стремились связать каждое ихъ распоряженіе въ области городского хозяйства всякими разрѣшеніями, отчетами и утвержденіями. Законодательство было настроено на тонъ опеки до такой степени, что натянуло всѣ струны, перешло за предѣлы возможнаго. Въ результатѣ получилось то, чего и слѣдовало ожидать. Еще Екатерина II въ своемъ наказѣ сказала: „законы, переходящіе мѣру въ благомъ, бываютъ причиною, что отсюда рождается зло безмѣрное". Случается даже хуже того: такіе законы не исполняются. Законодательство думало организовать систему строгой опеки—на дѣлѣ оно не сумѣло устроить даже необходимаго правительственнаго надзора.

„На самомъ дѣлѣ", говоритъ г. Дитятинъ, „всѣ эти смѣты, росписи почти вовсе не представлялись на разсмотрѣніе губернскаго начальства, и ревизіи казенной палаты почти не имѣли мѣста, опять потому же, что городскія учрежденія не представляли никакихъ книгъ и документовъ". Но отъ этой безурядицы, конечно, не выигрывала „самостоятельность" думъ, выигрывала власть думскихъ секретарей. Это явленіе имѣло мѣсто вездѣ, даже въ первопрестольной столицѣ—въ Москвѣ. Въ 1860 г. городскія установленія этого города были обревизованы д. с. с. Игнатьевымъ, который представилъ въ своемъ отчетѣ слѣдующую картину городской „жизни". Шестичленная дума давно утратила свой коллегіальный характеръ и приняла видъ какой-то канцеляріи, безпрекословно исполнявшей всѣ предписанія и требованія начальства, нимало не заботясь о городскихъ интересахъ. Она собирается, но далеко не въ полномъ составѣ, и притомъ собираются ея члены вовсе не для разсужденія о дѣлахъ, даже не для выслушиванія ихъ изъ устъ секретаря, а просто для подписыванія ихъ, когда они были заранѣе рѣшены въ канцеляріи. Въ 1843 году гражданскій губернаторъ Петербурга писалъ, что опредѣленнаго закономъ состава присутствія думы не существуетъ, ибо члены думы ежедневно внѣ присутствія, между прочимъ, „для исполненія различныхъ порученій высшаго начальства". Канцелярія и секретари хозяйничали на свободѣ и безконтрольно. Не говоря уже о томъ, что „общество" не могло добиться отъ нихъ никакого отчета, само правительство безсильно предъ ихъ нахальною косностью. Такъ, книги и отчеты города Ярославля за 1835 годъ „требуютъ" къ ревизіи въ 1848 году, т.-е. чрезъ

13 лѣтъ. Петербургскій губернаторъ доноситъ въ 1843 году, что нѣкоторыя дѣла по городскому управленію лежали не рѣшенными въ теченіе семи лѣтъ. Въ городѣ Даниловѣ „дѣло“ объ отпускѣ 32 руб. на покупку кожи для починки пожарныхъ рукавовъ тянется годъ. Зато другое „дѣло“, объ отпускѣ изъ городскихъ суммъ 15 рублей на пріобрѣтеніе саней полицейскому чиновнику, рѣшено въ 17 дней.

Здѣсь не мѣсто останавливаться на безчисленныхъ фактахъ, собранныхъ г. Дитятинымъ и опубликованныхъ въ разныхъ изданіяхъ министерства внутреннихъ дѣлъ. Но и сказанное достаточно свидѣтельствуетъ о томъ фактѣ, что на помощь прежнему „служилому элементу“ пришелъ другой элементъ, быстро расплодившійся со времени Екатерины II, особенно въ губерніяхъ. Губернскія и уѣздныя канцеляріи наполняются людьми, также „хотящими своего пропитанія“, бурсаками, разночинцами, всѣмъ тѣмъ, что̀ народъ мѣтко назвалъ „крапивнымъ сѣменемъ“, предъ которымъ пасуютъ всѣ „присутствія“, всѣ выборные люди, всякое начальство, съ губернаторомъ и министерствомъ включительно. „Das Beamtenwesen ist grässlich in Russland“, говорилъ Гакстгаузенъ своему русскому собесѣднику. Но при тогдашнихъ условіяхъ д̇ѣ̇й̇с̇т̇в̇и̇т̇е̇л̇ь̇н̇а̇я̇ власть должна была перейти къ этимъ людямъ, хотя бы потому, что они одни знали дѣло, конечно по-своему и для себя. „Посмотришь на этого сальнаго протоколиста“, говоритъ одинъ изъ талантливѣйшихъ публицистовъ нашихъ, „протоколиста, который кланяется въ ноги исправнику, стоитъ дрожа предъ губернаторомъ — вѣдь это одна комедія. Онъ ровно смѣется въ душѣ надъ исправникомъ, какъ и надъ губернаторомъ, онъ обманываетъ ихъ подлостью, и они не имѣютъ средствъ его миновать, онъ понимаетъ свое превосходство надъ ними, свою необходимость. Вѣдь для практическаго и истиннаго исполненія ни одинъ законъ, ни одно распоряженіе не минуетъ мелкаго чиновника, а онъ-то и обрѣжетъ крылья министерской фантазіи“. Между тѣмъ, именно эти всемощные „секретари и протоколисты“ не были людьми выборными, а назначенными отъ правительства.

Нѣтъ нужды распространяться о томъ, что въ тѣ же условія были поставлены и судебныя установленія города.

Крестьянское сословіе долго оставалось безъ общей организаціи. Трудно было ожидать ее тамъ, гдѣ бо̀льшая половина сословія находилась въ крѣпостной зависимости. Затѣмъ, остальное крестьянство было расписано и приписано къ разнымъ „вѣдомствамъ“ и къ разнымъ цѣлямъ государственной администраціи. Оно распадалось на много отдѣловъ. Но между всѣми этими отдѣлами два обратили на себя особое вниманіе законодательства—крестьяне удѣльные и госу-

дарственные, образовавшіеся изъ экономическихъ. Павлу I принадлежитъ починъ въ этомъ дѣлѣ. Закономъ 5 апрѣля 1797 года на содержаніе членовъ императорскаго дома были назначены особыя удѣльныя имѣнія. Тогда же крестьянамъ этихъ имѣній было дано особое устройство, послужившее образцомъ для закона „о раздѣленіи казенныхъ селеній на волости и о порядкѣ ихъ управленія". Законъ этотъ вышелъ въ томъ же 1797 году [1]).

Цѣль закона состоитъ въ томъ, чтобы дать крестьянамъ мірское выборное начальство. Въ каждой волости (размѣромъ до 3000 душъ) полагается главное селеніе, въ коемъ помѣщается волостное правленіе, состоящее изъ головы, старосты и писаря. Голова избирается на два года обществами всѣхъ селъ и деревень. Сельскими головами являются выборные (старшины) и десятскіе. Выборные избираются на годъ, десятскіе на мѣсяцъ. Эти излюбленные люди являются настоящими крестьянскими властями, ибо имъ ввѣрено все, относящееся до интересовъ волостей и селъ, не исключая и полиціи. Головы и выборные обнародуютъ законы и распоряженія правительства, принимаютъ мѣры для охраненія благочинія и безопасности, заботятся о пожарной части, преслѣдуютъ бродягъ и бѣглыхъ, вѣдаютъ отлучками крестьянъ; имъ предписано наблюдать за нравственностью крестьянъ, за исполненіемъ ими религіозныхъ обрядовъ, принимать мѣры противъ нищенства, смотрѣть за хлѣбными запасными магазинами. Они собираютъ и доставляютъ въ казначейства подати и распредѣляютъ повинности. Раскладка податей производится въ отдѣльныхъ сельскихъ обществахъ безъ вмѣшательства головъ. Выборнымъ людямъ предоставлена расправа въ маловажныхъ ссорахъ и искахъ между крестьянами, опека надъ малолѣтними, попечительство надъ вдовами, расточителями и нерадивыми.

Крестьяне, повидимому, получили то, чего не имѣло ни одно сословіе. Но если въ городахъ не могли удержаться магистраты Петра Великаго, то тѣмъ болѣе крестьяне не могли получить выгодъ отъ своего выборнаго начальства. Если городскіе обыватели и ихъ „общественное" управленіе склонялись предъ всемогущею администраціею, то что же могли противопоставить ей крестьяне? По дѣламъ полицейскимъ выборные люди сдѣлались пассивнымъ орудіемъ земской полиціи, по дѣламъ финансовымъ — казенной палаты и полиціи, по отбыванію повинностей, особенно натуральныхъ, крестьянство осталось въ полномъ распоряженіи безконтрольной администраціи. Извѣстно, какими мотивами было вызвано въ 1838 году учрежденіе министерства государственныхъ имуществъ. Нужно было положить какой-

[1]) П. С. З. № 18,082.

нибудь предѣлъ утѣсненію крестьянъ и расхищенію самихъ государственныхъ имуществъ какъ мѣстною администраціею, такъ и „окрестными владѣльцами“. Но средство, избранное для защиты, въ сущности сходилось со старыми преданіями Россіи. Подобно тому, какъ Петръ Великій велѣлъ „хранить“ городъ главному магистрату, казенные крестьяне были ввѣрены храненію главнаго „командира“ — министерства государственныхъ имуществъ. Только теперь „главный командиръ“ получилъ обширныя развѣтвленія. Министерство дѣйствовало чрезъ палаты государственныхъ имуществъ въ губерніяхъ, послѣднія—через окружныхъ начальниковъ въ уѣздахъ. Надъ крестьянствомъ выросъ новый и многочисленный „штатъ“ чиновничества. Противоядіе вскорѣ оказалось хуже яда. „Опека“, учрежденная въ 1838 году, пала въ 1861 году при общемъ одобреніи всего общества. Но до этого времени казенные крестьяне оставались подъ спудомъ, не играя никакой роли въ жизни русскаго общества.

Оставалось дворянство. На первый взглядъ его права на участіе въ мѣстномъ управленіи постоянно разростались; количество должностей, предоставленныхъ его выбору, увеличивалось. Но мы увидимъ, что въ этомъ ростѣ дворянскихъ правъ нельзя видѣть успѣховъ начала самоуправленія.

Остановимся, прежде всего, на правахъ дворянства по отношенію къ своимъ собственнымъ дѣламъ. Дворянство каждой губерніи составило „общество“, съ правами корпораціи. Но законъ не могъ создать интересовъ для этой корпораціи. Интересы городского и сельскаго обществъ были ясны и реальны. Читая описаніе правъ и обязанностей крестьянскихъ властей, невольно чувствуешь, что каждое опредѣленіе закона соотвѣтствуетъ дѣйствительной задачѣ волостного или сельскаго управленія. Но перечитывая узаконенія о дворянскихъ обществахъ, также невольно спрашиваешь себя, зачѣмъ организовано это общество и къ чему оно призвано? Этимъ объясняется полная „фиктивность“, такъ сказать, нѣкоторыхъ спеціальныхъ дворянскихъ учрежденій, какъ, напримѣръ, дворянскаго депутатскаго собранія. Правда, въ средѣ дворянства создалась довольно сильная и вліятельная должность — предводителей дворянства. Но значеніе этой должности коренится не столько въ „интересахъ“, присущихъ самимъ дворянскимъ обществамъ, сколько въ правительственныхъ порученіяхъ, возложенныхъ на предводителей, какъ губернскаго, такъ и уѣзднаго.

Роль собственно дворянскихъ обществъ достаточно опредѣляется ст. 111 т. IX Св. зак. (изд. 1857 г.), гдѣ сказано: главный предметъ обыкновенныхъ губернскихъ собраній состоитъ въ выборѣ чиновниковъ въ разныя должности. Трудно вѣрнѣе опредѣлить

роль дворянства; дѣйствительно, оно избирало чиновниковъ на разныя должности, въ томъ смыслѣ, что избранныя имъ лица переходили въ разрядъ чиновниковъ [1]). Это также подтверждается закономъ; ст. 236 т. III Св. зак. прямо говоритъ, что „служащіе по выборамъ дворянства считаются въ дѣйствительной государственной службѣ". Смыслъ этого опредѣленія раскрывается ст. 264 того же тома, гдѣ сказано: „Служащіе по выборамъ дворянства подлежатъ равной отвѣтственности съ чиновниками, опредѣляемыми отъ правительства, и за ихъ упущенія по должности подвергаются замѣчаніямъ, выговорамъ и взысканіямъ на основаніи общихъ узаконеній". Каждый, кому извѣстно содержаніе этихъ „общихъ узаконеній", пойметъ, что ст. 264 имѣла для „выборныхъ чиновниковъ" весьма существенное значеніе.

Имѣя въ виду этотъ общій характеръ „службы по выборамъ", мы безъ особеннаго удивленія взглянемъ на количество должностей, замѣщаемыхъ по выбору отъ дворянства. Должности эти раздѣлялись на три разряда: 1) по внутреннему управленію дворянскихъ обществъ, 2) по общему судебному управленію и 3) по общему полицейскому управленію. Затѣмъ слѣдовалъ рядъ должностей, не относившихся ни къ одному изъ указанныхъ разрядовъ.

По внутреннему управленію дворянскихъ обществъ дворянство избирало губернскаго и уѣздныхъ предводителей, депутатовъ дворянскаго депутатскаго собранія, депутатовъ для составленія раскладки земскихъ повинностей и посредниковъ спеціальнаго полюбовнаго размежеванія. По управленію судебному ему предоставлено было замѣщеніе должностей — предсѣдателей палатъ гражданскаго и уголовнаго суда, совѣстнаго судьи, засѣдателей палатъ гражданской и уголовной и суда совѣстнаго, уѣздныхъ судей, засѣдателей уѣздныхъ судовъ. По управленію полицейскому оно избирало земскихъ исправниковъ и засѣдателей земскихъ судовъ и представляло списокъ дворянъ и чиновниковъ, „могущихъ съ пользою занять" мѣста становыхъ приставовъ. Наконецъ, дворянству предоставленъ выборъ почетныхъ попечителей гимназій, непремѣннаго члена губернской коммиссіи продовольствія и попечителей хлѣбныхъ запасныхъ магазиновъ, члена строительной и дорожной коммиссіи, приказа общественнаго призрѣнія и т. д.

Съ этими правами весьма слабо конкурировали права другихъ сословій. Въ то время, какъ дворянство удержало свою привилегію судиться равными себѣ въ первыхъ двухъ инстанціяхъ, и законъ

[1]) Ср. т. III, уст. о сл. по выб., ст. 1: „Дворянству каждой губерніи предоставляется право избирать изъ своей среды достойнѣйшихъ чиновниковъ для служенія въ разныхъ, закономъ опредѣленныхъ, должностяхъ".

1831 года предоставилъ ему выборъ предсѣдателей судебныхъ палатъ, городскіе обыватели удержали только первую инстанцію, избирая во вторую (палаты) только засѣдателей. Дворянство имѣло свою уѣздную полицію, городскія же общества избирали только ратмановъ управы благочинія или городской полиціи и т. д. Еще незначительнѣе было участіе крестьянъ „въ общемъ управленіи", причемъ къ этому участію были допущены одни государственные крестьяне. Имъ предоставлено было избирать сельскихъ засѣдателей въ совѣстные суды, въ уѣздные и въ земскіе судьи и сотскихъ и десятскихъ земской полиціи. Роль „сельскихъ засѣдателей" повсюду была ничтожна; сотскіе и десятскіе имѣли значеніе нижнихъ полицейскихъ служителей, находившихся въ полномъ распоряженіи исправниковъ и становыхъ.

Первенство дворянства не подлежало сомнѣнію. Оно преобладало всюду и de jure и de facto. Несмотря на это, „дворянское самоуправленіе" отжило свой вѣкъ менѣе, чѣмъ въ сто лѣтъ. Причины этого явленія такъ очевидны, что мы можемъ ограничиться краткимъ ихъ обзоромъ.

Дворянское самоуправленіе пало не только потому, что оно было построено на сословномъ началѣ. Сословное начало на западѣ Европы стояло вѣка, и требовались цѣлыя политическія бури, чтобы сломить его. Но такое сословное самоуправленіе было естественнымъ результатомъ крѣпкой связи аристократіи съ землею и политической роли землевладѣнія. Аристократическая фамилія какъ бы срослась съ своимъ земельнымъ владѣніемъ, заимствовала отъ нея свое имя, какъ бы производила себя отъ нея (de или von) и отъ нея же получала политическое вліяніе. Мы знаемъ уже, что ничего подобнаго въ Россіи не было. Вліятельнѣйшія русскія фамиліи относились къ своимъ владѣніямъ, въ лучшемъ случаѣ, какъ къ оброчной статьѣ. „Лицо" нашего владѣльца представлялось иностранцемъ управляющимъ или русскимъ „бурмистромъ".

Право выбора чиновниковъ на разныя должности съ самаго начала сдѣлалось нѣкоторымъ видомъ общегосударственной службы. Хотя манифестомъ 1762 и жалованною грамотою 1785 года съ дворянства и была снята обязанность службы, но и правительство не переставало смотрѣть на дворянство какъ на служилое сословіе, и оно само, въ общей сложности, смотрѣло на себя такъ же. Еще по инструкціи генералъ-губернаторамъ 1853 года (перешедшей и въ Сводъ законовъ, т. II, ст. 298) имъ поручалось наблюдать, „чтобы молодые дворяне не находились во вредной праздности, но посвящали себя службѣ государственной". Слѣдовательно, по буквальному смыслу инструкціи, всякое занятіе, кромѣ государственной службы,

приравнивалось „къ вредной праздности“. Неслужащій дворянинъ какъ бы ничего не дѣлалъ и не могъ дѣлать путнаго. Само дворянство въ этомъ случаѣ сходилось съ правительствомъ. Не надо забывать, что дворянство, какъ привилегированная корпорація, было у насъ искусственнымъ созданіемъ законодательства. Вѣковое преданіе „службы“ было сильнѣе жалованной грамоты. Каждый понималъ, что дворянинъ самъ по себѣ ничего не значитъ. „Чинъ“, вѣрно замѣчаетъ г. Романовичъ-Словатинскій [1]), „продолжалъ быть честнѣе сословія, чинъ давался главнымъ образомъ государственною службою“. Даже для того, чтобы имѣть право участвовать въ собраніяхъ дворянства, нужно было имѣть чинъ, слѣдовательно, хоть немного послужить.

Но разъ вопросъ былъ поставленъ на эту почву, дворянству открывалась возможность выбора между службою по назначенію отъ правительства и службою по выборамъ. Но въ выборѣ между этими двумя родами службы не могло быть сомнѣнія. Служба правительственная открывала широкое поприще повышеній и наградъ, вмѣстѣ съ пріятностями городской или даже столичной жизни. Съ учрежденіемъ министерствъ для „молодыхъ дворянъ“ открылась заманчивая и удобоосуществимая перспектива служить въ столицѣ, повышаться и впослѣдствіи явиться въ „губернію“ настоящею властью — губернаторомъ, предсѣдателемъ казенной палаты и т. д. Молодые дворяне дѣйствительно стремились въ столицы до такой степени, что Императоръ Николай I счелъ нужнымъ воспретить имъ начинать службу въ столицѣ. Но и въ „губерніяхъ“ служба въ губернаторской канцеляріи или въ качествѣ чиновника особыхъ порученій представлялась гораздо привлекательнѣе службы земскаго исправника.

Служба по выборамъ (кромѣ предводительской должности) осталась удѣломъ дворянъ небогатыхъ или отставныхъ. Но „отставные“ дворяне, если состояніе позволяло имъ жить въ свое удовольствіе, отказывались отъ тягостей выборной службы и конечно „не шли“ ни въ исправники, ни въ уѣздные судьи, ни, тѣмъ болѣе, въ „засѣдатели“. Правда, законъ 1831 года далъ право самостоятельнаго голоса въ дворянскихъ собраніяхъ только зажиточнымъ дворянамъ (стодушевой цензъ), дозволивъ „мелкопомѣстнымъ“ участвовать въ выборахъ чрезъ уполномоченныхъ. Но одно дѣло участвовать въ выборахъ и другое избираться въ должность. „Великопомѣстные“ съѣзжались на „баллотировку“, но выборы имѣли своимъ результатомъ

---

[1]) *Дворянство въ Россіи*, стр. 491.

раздачу должностей бѣднѣйшимъ дворянамъ, „искавшимъ своего пропитанія".

Результаты такихъ условій не замедлили обнаружиться. Полное собраніе законовъ и разныя оффиціальныя представленія и записки полны жалобами на неудовлетворительность дворянскихъ выборовъ. Нерѣдко жалобы эти раздаются съ высоты престола. Всѣ онѣ вызываются слѣдующими тремя мотивами: 1) лучшіе люди изъ дворянства уклоняются отъ службы по выборамъ; 2) должности достаются въ руки лицамъ, мало способнымъ и даже недостойнымъ; 3) собраніе дворянства мало посѣщается дворянами.

„Изъ свѣдѣній, дошедшихъ до меня", говорилъ императоръ Николай I въ указѣ 1832 года, „я съ прискорбіемъ видѣлъ, что выборы дворянскіе не всегда соотвѣтствовали ожиданіямъ правительства. Лучшіе дворяне или уклонялись отъ служенія, или не участвовали въ выборахъ, или съ равнодушіемъ соглашались на избраніе людей, не имѣющихъ потребныхъ качествъ къ исполненію возложенныхъ на нихъ обязанностей. Отъ сего чиновники по судебной части оказывались нерѣдко не довольно свѣдущими въ законахъ; по части же полицейской открывались злоупотребленія, накопленіе податныхъ недоимокъ, а въ дѣлахъ слѣдственныхъ и уголовныхъ запутанность и упущенія, поставляющія высшія судилища въ затрудненіе постановить безошибочное рѣшеніе по словамъ закона".

Итакъ, нѣтъ ни суда, ни полиціи, а того и другого ожидало отъ дворянскихъ выборовъ не одно правительство. Но что могли сдѣлать увѣщанія и обличенія тамъ, гдѣ зло росло вѣками, и „средства исправленія" обыкновенно не соотвѣтствовали цѣли? Графы Закревскій и Перовскій жаловались, что званіе чиновъ земской полиціи „унижено въ общественномъ мнѣніи", вслѣдствіе чего „лучшіе люди" уклоняются отъ нихъ. Но почему „унижено" это званіе, между тѣмъ какъ должность прусскаго ландрата не только не унижена, но привлекаетъ къ себѣ весьма хорошія силы? Правительство взывало къ патріотизму дворянства, но мы увѣрены, что то же правительство съ недоумѣніемъ взглянуло бы на дворянина, „отличеннаго титулами", въ должности исправника или засѣдателя, да и самъ „титулованный" убѣдился бы въ основательности „недоумѣнія" послѣ первой же встрѣчи не только съ губернаторомъ, но даже съ послѣднимъ изъ его чиновниковъ особыхъ порученій.

„Изящная литература" иногда лучше уясняетъ предметъ, чѣмъ цѣлые фоліанты актовъ. Въ 50-хъ годахъ вышла комедія графа Соллогуба, *Чиновникъ*, надѣлавшая тогда много шума. Всѣ читавшіе эту комедію помнятъ, какъ удивилась заѣзжая графиня, узнавъ въ мѣстномъ чиновникѣ аристократа, богатаго человѣка и даже—

horribile dictu — брата ея подруги. Видно, что вмѣстѣ съ нею удивился и авторъ. Онъ заставилъ своего героя кипятиться и горячо доказывать, что нѣтъ ничего постыднаго въ занятіи мелкой должности по „губерніи“. Но, увы, въ этомъ идеальномъ „чиновникѣ“ виденъ человѣкъ, „снизошедшій“ до губернской должности, какъ испанскіе короли въ страстной четвергъ снисходятъ до умыванія ногъ нищимъ, и—ни испанскій король не умѣетъ мыть ногъ, ни „Чиновникъ“ Соллогуба не зналъ своей должности. Еще одна черта. Какъ ни „низко“ спустилъ Соллогубъ своего Надимова, но все же онъ не пошелъ дальше „чиновника особыхъ порученій при губернаторѣ“ и не рискнулъ спуститься до „исправника“, этого пробнаго камня дворянскаго самоуправленія въ уѣздѣ...

V.

Движеніе, начавшееся въ Россіи по заключеніи Парижскаго мира 1856 года, принесло съ собою глубокія и существенныя реформы въ мѣстномъ управленіи. Употребляя выраженіе „реформы“, мы не имѣемъ въ виду сказать, что прежнія установленія были преобразованы согласно новымъ условіямъ и потребностямъ. Напротивъ, не только прежнія установленія, но вся система прежняго управленія была устранена въ главныхъ своихъ частяхъ и замѣнена другою системою, лучше сказать, другими системами.

При разсмотрѣніи началъ и послѣдствій реформы нужно, прежде всего, имѣть въ виду кругъ установленій, которыхъ она коснулась. Съ 1861 года преобразованы установленія судебныя и полицейскія и разнообразныя учрежденія по мѣстному хозяйству и благоустройству. Крестьянская реформа была, конечно, предпосылкою для всѣхъ остальныхъ. Она создала новую массу свободныхъ сельскихъ обывателей, расшатала сословное начало въ администраціи и судѣ и выдвинула требованіе всесословнаго управленія. Она возбудила множество надеждъ и желаній, но, конечно, не могла опредѣленно указать пути, по которому должно было идти законодательство. Прежнія формы отжили свой вѣкъ; сословныя рамки оказывались непригодными для новыхъ условій. Но какую форму приметъ нарождающееся всесословное начало?

Если участіе сословій, преимущественно дворянскаго, и имѣло гдѣ-нибудь значеніе, то именно въ области суда и полиціи. Чрезъ эти учрежденія дворянство, такъ или иначе, получало въ свои руки опредѣленную власть. Но именно эта область была изъята вполнѣ или отчасти изъ рукъ мѣстнаго общества. Тамъ, гдѣ прежде особенно

примѣнялось выборное начало, восторжествовало назначеніе отъ короны. Прежнія судебныя палаты и уѣздные суды уступили свое мѣсто коронннымъ окружнымъ судамъ и судебнымъ палатамъ. Выборное начало было примѣнено только къ области мировой юстиціи, поставленной особо отъ юстиціи коронной. Но, что̀ всего важнѣе, полиція съ 1862 г. сдѣлалась установленіемъ правительственнымъ. Скромныя „временныя правила" 25 декабря 1862 г. заранѣе дали нѣсколько ходовъ впередъ началу коронному предъ началомъ выборнымъ и всесословнымъ, для котораго вырабатывались земскія учрежденія и замышлялось новое городовое положеніе.

Земскія учрежденія были примѣнены къ той области управленія, которая въ прежнее время была тѣсно связана съ дѣятельностью центральныхъ установленій и губернаторовъ, какъ „хозяевъ" губерній, хотя и допускала извѣстное участіе сословій. Область эта — губернское и уѣздное хозяйство, въ обширномъ смыслѣ слова, т.-е. часть строительная и дорожная, дѣла по земскимъ повинностямъ, часть продовольственная, общественное призрѣніе и т. д.

Всѣ эти части управленія уже содержались, такъ сказать, въ зародышѣ въ должности губернаторовъ и даже воеводъ. Не восходя далѣе XVIII столѣтія, мы находимъ хозяйственныя функціи въ должности губернаторовъ и воеводъ по инструкціи 1719 года. Но до XIX вѣка эта часть оставалась безъ органическихъ законовъ. Отсюда возникалъ невообразимый хаосъ въ хозяйственной администраціи, результатомъ котораго являлось великое обремененіе платежныхъ силъ. Органическіе законы XIX столѣтія достигли прочнаго результата: 1) они нѣсколько опредѣлили порядокъ назначенія, раскладки и отправленія повинностей и администраціи разныхъ хозяйственныхъ частей; 2) они признали извѣстную долю этихъ повинностей и административныхъ задачъ интересами мѣстными; 3) они признали необходимость участія сословій по дѣламъ этого рода. Но провозглашеніе принципа не повело за собою ожидаемыхъ практическихъ послѣдствій.

Въ дѣйствительности „хозяйственная часть" осталась прикрѣпленною къ должности губернатора, который не могъ выполнить массы лежащихъ на немъ обязанностей, и центральныхъ установленій, замедлявшихъ движеніе дѣлъ и парализировавшихъ всякія дѣйствія представителей обществъ. Для примѣра, мы остановимся на значеніи комитетовъ земскихъ повинностей, которымъ было ввѣрено составленіе смѣтъ по денежнымъ земскимъ повинностямъ, раскладка губернскихъ повинностей и повѣрка отчетовъ по употребленію суммъ [1]).

---

[1]) Мы будемъ говорить здѣсь о повинностяхъ общихъ, а не частныхъ

Дѣла по земскимъ повинностимъ въ губерніяхъ вѣдались особымъ присутствіемъ (состоявшимъ изъ губернатора, губернскаго предводителя дворянства, предсѣдателей палатъ казенной и государственныхъ имуществъ, управляющаго удѣльною конторою и городского головы губернскаго города) и комитетомъ земскихъ повинностей. Составъ послѣдняго довольно обширенъ. Онъ состоялъ, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ губернскаго и уѣздныхъ предводителей дворянства, депутатовъ отъ дворянства, предсѣдателя казенной палаты, управляющихъ палатою государственныхъ имуществъ и удѣльною конторою, съ подвѣдомственными имъ удѣльными начальниками, городского головы губернскаго города и депутатовъ отъ прочихъ городовъ. Этотъ комитетъ собирался разъ въ три года, въ январѣ мѣсяцѣ. Разсмотримъ всю процедуру ихъ дѣйствій.

Предварительное составленіе смѣты лежало на особомъ присутствіи, окончательное—на комитетѣ. Въ этомъ отношеніи у обоихъ учрежденій было весьма мало свободы. Законъ не зналъ факультативныхъ статей расхода. Въ смѣту вносилось то, что̀ указано или закономъ, или особымъ распоряженіемъ центральной власти. Правда, составленная особымъ присутствіемъ смѣта подвергалась критикѣ комитета; но комитетъ не имѣлъ, въ дѣйствительности, рѣшающаго голоса. Именно не ему принадлежало утвержденіе смѣтъ. Оно зависѣло отъ центральнаго правительства, которому представлялись проекты смѣтъ вмѣстѣ съ проектами раскладокъ (губернскихъ повинностей). Затѣмъ, исполненіе смѣтъ сосредоточивалось въ рукахъ подлежащихъ властей. Бо̀льшая часть расходовъ изъ земскаго сбора зависѣла отъ центральныхъ установленій и ихъ мѣстныхъ органовъ. „Въ отношеніи этихъ расходовъ“, говоритъ оффиціальная записка [1]), „земство лишь отпускаетъ вѣдомствамъ путей сообщенія, военному и прочимъ опредѣленныя суммы; самое же расходованіе и отчетность подчиняются вполнѣ симъ особымъ управленіямъ, на основаніи ихъ особыхъ уставовъ, и земскимъ учрежденіямъ лишь сообщаются свѣдѣнія, необходимыя для общаго хозяйственнаго учета суммъ“. Между тѣмъ, именно эти расходы могли быть „интересны“ для „земства“, такъ какъ они сопряжены были съ разными предпріятіями, требовавшими надзора и учета, напримѣръ, съ сооруженіемъ шоссейныхъ дорогъ. Другой разрядъ расходовъ имѣлъ строго опредѣленное назначеніе (содержаніе разныхъ установленій), и онъ производился просто выдачею суммы опредѣленному мѣсту. Прочіе расходы, требовавшіе „хозяйственныхъ распоряженій“, производились губернаторами съ особымъ присутствіемъ, въ иныхъ случаяхъ при участіи другихъ

---

[1]) *Труды коммиссіи о губ. и уѣздныхъ учрежд.*, ч. II, кн. 2, стр. 40.

вѣдомствъ. Затѣмъ, кассовая и бухгалтерская отчетность велась разными правительственными установленіями — казенными палатами и департаментомъ государственнаго казначейства. Къ концу каждаго года казенная палата составляла „генеральный государственный счетъ" суммамъ земскаго сбора и вносила его, съ документами, въ особое присутствіе. Заключеніе послѣдняго представлялось министрамъ финансовъ и внутреннихъ дѣлъ.

„Генеральные счеты" за каждые три года сводились въ одинъ общій счетъ и предлагались какъ дворянскому депутатскому собранію, такъ и комитету земскихъ повинностей для провѣрки. Но „провѣрка" эта имѣла весьма скромные размѣры. Во-первыхъ, замѣчанія депутатовъ могли касаться только явныхъ неправильностей, удостовѣриться въ которыхъ было притомъ весьма трудно. Во-вторыхъ, даже въ случаѣ „основательности" замѣчаній, они не имѣли практическихъ послѣдствій. Замѣчанія передавались начальнику губерніи и министерствамъ, отъ которыхъ зависѣло поступать по своему усмотрѣнію.

Въ худшемъ еще положеніи находилась администрація натуральныхъ повинностей, а между тѣмъ она особенно тяжело отзывалась на народномъ благосостояніи. Все это, вмѣстѣ взятое, привело коммиссію, трудившуюся надъ проектомъ земскихъ учрежденій, къ печальнымъ, но справедливымъ выводамъ, относительно существовавшаго порядка. Результатъ вполнѣ соотвѣтствовалъ закону. Въ комитетъ о земскихъ повинностяхъ призывались предводители дворянства, головы, депутаты. Какое значеніе имѣлъ этотъ призывъ, объясняетъ сама коммиссія, пришедшая къ слѣдующему заключенію:

„Что общія собранія комитетовъ, лишенныя всякой дѣйствительной власти и распоряженій, собирающіяся лишь въ три года разъ и то на короткое время, не имѣютъ физической возможности не только разобрать отчеты и смѣты, но даже прочесть ихъ; что смѣты утверждаются и измѣняются высшимъ правительствомъ, безъ всякаго соображенія съ мнѣніями комитетовъ; раскладки, имъ предоставляемыя, всегда перемѣняются, по усмотрѣнію центральной власти; что немногія замѣчанія, которыя успѣваютъ сдѣлать члены комитета, большею частью даже не разсматриваются; что затѣмъ всѣ представители мѣстности потеряли всякую энергію и заботливость о своемъ дѣлѣ и только почти машинально подписываютъ бумаги комитета".

И это нисколько не удивительно. Затѣмъ все остальное вытекаетъ изъ предыдущаго. Вся хозяйственная администрація сосредоточилась въ „губерніи", въ рукахъ дѣлопроизводителей и спеціальныхъ чиновниковъ, а въ уѣздахъ—въ рукахъ полиціи, дававшей

чувствовать свою тяжелую руку особенно по отправленію натуральныхъ повинностей. „Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ“ является громаднымъ шагомъ впередъ сравнительно съ предыдущими „законоположеніями“. Оно признало право мѣстныхъ обществъ на завѣдываніе своими хозяйственными пользами и нуждами; оно создало самостоятельное мѣстное хозяйство, ввѣренное выборнымъ людямъ, поставленнымъ подъ контроль избирателей; право фиктивнаго „участія“ въ составленіи смѣтъ, предоставленное прежнимъ сословнымъ „депутатамъ“, обратилось въ право окончательныхъ по этому предмету постановленій, которыя могутъ быть только опротестованы губернаторомъ, въ случаяхъ, именно указанныхъ закономъ. Этого мало; право постановленій было бы мертвою буквою въ томъ случаѣ, если бы исполнительная власть осталась въ рукахъ органовъ правительственныхъ, независимыхъ отъ контроля общества. Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ создало въ составѣ земскихъ установленій органы исполнительные — управы, подчиненныя собраніямъ и отвѣтственныя предъ ними. Однимъ словомъ — доказывать превосходство новаго порядка надъ прежнимъ, значило бы указывать на различіе между бѣлымъ и чернымъ, между днемъ и ночью.

Но задача этой статьи состоитъ вовсе не въ разсмотрѣніи превосходства нынѣшняго хозяйственнаго управленія въ губерніяхъ и уѣздахъ сравнительно съ прежнимъ. Мы намѣрены взглянуть на значеніе новыхъ учрежденій съ точки зрѣнія общей системы мѣстнаго управленія. Именно съ этой точки зрѣнія намъ кажется, что законодательство наше, конечно, противъ воли своей, стало на ложную дорогу.

Остановимся, прежде всего, на взглядахъ коммиссіи, выработавшей положеніе о земскихъ учрежденіяхъ. Вотъ какъ она разсуждала о „существѣ“, степени и предѣлахъ власти этихъ установленій:

„Если губернія и уѣздъ признаются, въ отношеніи мѣстныхъ хозяйственныхъ интересовъ, цѣлыми, имѣющими извѣстную самостоятельность, единицами, то земскимъ ихъ учрежденіямъ, служащимъ ихъ представителями, должна быть предоставлена дѣйствительная и самостоятельная власть въ завѣдываніи дѣлами мѣстнаго хозяйства губерній и уѣздовъ. Доколѣ дѣйствія земскихъ учрежденій касаются только мѣстныхъ интересовъ, нѣтъ надобности въ участіи правительственной власти, въ прямомъ ея вмѣшательствѣ и вліяніи на ходъ дѣлъ. Опытъ показалъ, что участіе двухъ различныхъ, по началу своему, властей въ управленіи мѣстными хозяйственными дѣлами приноситъ мало полезныхъ результатовъ и ведетъ или къ совершенному почти уничтоженію законнаго

вліянія одной изъ властей на ходъ дѣлъ, или къ пререканіямъ и взаимному противодѣйствію органовъ одной и той же власти, производящимъ замѣшательство и неуспѣшность въ распоряженіяхъ, или, наконецъ, къ взаимному ихъ уклоненію отъ надлежащаго исполненія обязанностей". На этихъ основаніяхъ, земскимъ учрежденіямъ, въ кругу принадлежащихъ имъ дѣлъ, предоставлена самостоятельность дѣйствій, подъ надзоромъ государственной власти.

Но затѣмъ коммиссія продолжаетъ: „что касается до отношеній земскихъ учрежденій къ прочимъ существующимъ правительственнымъ мѣстамъ и лицамъ, то земскія учрежденія, имѣя характеръ мѣстный и общественный, очевидно (?), не могутъ входить въ рядъ правительственныхъ губернскихъ и уѣздныхъ инстанцій, а потому не могутъ подлежать и инстанціонному служебному подчиненію или имѣть въ своемъ подчиненіи какія-либо изъ правительственныхъ мѣстъ. Подчиняясь общимъ законамъ на томъ же основаніи, какъ отдѣльныя общества и частныя лица, земскія учрежденія, съ другой стороны, имѣютъ право на содѣйствіе и исполненіе законныхъ своихъ требованій правительственными лицами и учрежденіями".

Этотъ ходъ разсужденія представляется довольно логичнымъ съ точки зрѣнія взгляда, усвоеннаго коммиссіею на земскія учрежденія, какъ на мѣстныя хозяйственныя установленія. Но даже съ этой точки зрѣнія, въ означенномъ разсужденіи нельзя не замѣтить значительнаго пробѣла. Подводя земскія установленія подъ понятіе „отдѣльныхъ обществъ и частныхъ лицъ", коммиссія какъ бы забывала, что этимъ установленіямъ предоставлено право налога, и что осуществленіе этого права не мыслимо безъ дѣйствительной власти взиманія налоговъ, оставленнаго въ рукахъ полиціи, обязанной, правда, „содѣйствовать" земскимъ установленіямъ въ исполненіи ихъ законныхъ требованій, но имѣющей свое „начальство", не имѣющее ничего общаго съ земскими установленіями.

Уже изъ этого одного видно, что „самостоятельность", предоставленная земскимъ (и новымъ городскимъ) установленіямъ, похожа на самостоятельность частныхъ обществъ и товариществъ, но не походитъ на самостоятельность установленій, призванныхъ управлять извѣстными дѣлами въ губерніи. Но несостоятельность разсматриваемыхъ началъ обнаружится изъ обзора дѣлъ, предоставленныхъ земству. Если бы эти установленія были только хозяйственными установленіями, то ст. 2 положенія, исчисляющая предметы вѣдомства земства, могла бы ограничиться однимъ пунктомъ, гласящимъ, что дѣломъ земства признается „завѣдываніе имуществами, капиталами и денежными сборами губерніи или уѣзда". Но ст. 2

возлагаетъ на земство устройство и содержаніе принадлежащихъ земству зданій, другихъ сооруженій и путей сообщенія, мѣры обезпеченія народнаго продовольствія губерніи и уѣзда, мѣры общественнаго призрѣнія, дѣло взаимнаго обязательнаго страхованія строеній, мѣры къ развитію мѣстной торговли и промышленности, часть медицинскую, попеченіе о народномъ образованіи и т. д.

По этимъ дѣламъ недостаточно одного „хозяйствованія"; здѣсь нужно управленіе, а управленіе не мыслимо безъ власти. Земскія учрежденія унаслѣдовали или всѣ, или часть функцій, распредѣленныхъ между многими губернскими установленіями: приказами общественнаго призрѣнія, коммиссіею строительною и дорожною, коммиссіею народнаго продовольствія, больничными совѣтами, комитетами о земскихъ повинностяхъ и т. д. Для чего же получили они такое наслѣдство?

Этотъ вопросъ необходимо было поставись себѣ прямо и откровенно при составленіи какъ положенія о земскихъ учрежденіяхъ, такъ и новаго городового положенія. Нельзя не признать, что составители того и другого сами получили довольно тяжелое наслѣдіе, отъ котораго они не могли отрѣшиться — раздвоеніе нашихъ мѣстныхъ установленій, созданное еще Екатериною II. Они вполнѣ добросовѣстно и искренно старались улучшить каждый свою часть: одни хозяйственное управленіе въ губерніяхъ и уѣздахъ, а другіе общественное управленіе въ городахъ. Имъ, конечно, трудно было возвыситься надъ своею спеціальною задачею, — возвыситься до общихъ началъ мѣстнаго управленія, вникнуть въ смыслъ его историческаго развитія въ Россіи. Имъ серьезно казалось, что, создавая въ Россіи новыя „общественныя" установленія, они основываютъ у насъ самоуправленіе.

На дѣлѣ вышло то, чего именно опасались авторы положенія о земскихъ учрежденіяхъ, и что они думали устранить новымъ закономъ. Они говорили о вредѣ „участія двухъ различныхъ, по началу своему, властей въ управленіи мѣстными хозяйственными дѣлами". Но именно этотъ порядокъ вещей и организованъ окончательно новыми законами. Въ прежнее время „выборные люди" какъ бы присыпались въ видѣ нѣкоторой приправы въ разныя учрежденія, гдѣ дѣйствительная власть принадлежала органамъ правительства. „Выборные" безмолвствовали и бездѣйствовали. Теперь выборные люди и правительственные органы разведены въ разныя стороны; изъ нихъ составлены особые организмы. Но дѣйствовать приходится имъ на одномъ и томъ же поприщѣ. Земство печется о народномъ продовольствіи; но губернаторъ также обязанъ пещись объ этомъ предметѣ. Городъ заботится о мѣстномъ благоустройствѣ; но губер-

наторы, градоначальники и полицiймейстеры съ исправниками призваны къ тому же дѣлу. Земство печется о народномъ здравiи; но въ томъ же состоитъ прямая обязанность губернаторовъ съ врачебными отдѣленiями губернскихъ правленiй. Земство призвано заботиться о народномъ образованiи; но оно „сопоставлено“ съ директорами народныхъ училищъ. Таково „сходство“ функцiй; но вотъ и различiе. Каждый правительственный органъ для осуществленiя принадлежащихъ ему правъ имѣетъ потребную долю власти; земство ея не имѣетъ. Предположите, что земству сдѣлалось извѣстнымъ, что на такой-то фабрикѣ рабочiе поставлены въ дурныя санитарныя условiя, или что они терпятъ отъ притѣсненiй хозяевъ. Эти предметы лучше всего могутъ быть извѣстны земству. Но именно оно не можетъ ничего сдѣлать, хотя на немъ и лежитъ обязанность пещись о санитарной части и принимать мѣры къ развитiю мѣстной промышленности. До свѣдѣнiя земства доходитъ, что на мѣстныхъ базарахъ продаются съѣстные припасы дурного качества; на базарѣ находится мѣстный земскiй врачъ. Онъ не можетъ ни освидѣтельствовать припасовъ, ни составить протокола, ибо онъ — „частное лицо“, служащее по найму у частнаго учрежденiя. „Учрежденiе“ почтительнѣйше представляетъ губернатору; губернаторъ, если сочтетъ это нужнымъ, предпишетъ врачебному отдѣленiю произвести слѣдствiе; отдѣленiе предпишетъ уѣздному врачу осмотрѣть „припасы“. Но припасы давно проданы, съѣдены и прибавили десятокъ - другой больныхъ въ земскихъ больницахъ, а можетъ быть умножили и число обитателей кладбища.

Число такихъ примѣровъ можно бы увеличить до безконечности, но намъ нужно разсмотрѣть еще и другiя предположенiя коммиссiи. Указавъ на вредъ „сугубыхъ“ властей, она указываетъ, что такой порядокъ ведетъ прежде всего „къ совершенному почти уничтоженiю законнаго влiянiя одной изъ властей на ходъ дѣлъ“. Не знаемъ, отъ чего зависитъ вялое развитiе частей медицинской, училищной, продовольственной и другихъ въ губернiи. Но очевидно, что влiянiе которой-нибудь изъ властей „почти уничтожилось“; которой?—судить не беремся. Далѣе, раздвоенiе власти ведетъ, по мнѣнiю коммиссiи, къ „пререканiямъ и взаимному противодѣйствiю органовъ той и другой власти“. Но изъ матерiаловъ, относящихся до практики земскаго и городового дѣла, видно, что „случаи пререканiя и противодѣйствiя“ довольно обильны, нисколько не содѣйствуя „успѣшности распоряженiй“. Наконецъ, послѣднее послѣдствiе, предусмотрѣнное коммиссiею: „взаимное уклоненiе отъ надлежащаго исполненiя обязанностей, обоюдное бездѣйствiе и апатiя“—также даетъ себя чувствовать. Кому это не извѣстно изъ ежедневнаго опыта? Губерн-

ская администрація, въ виду учрежденія земскихъ учрежденій, обыкновенно полагаетъ, что съ нея сняты многія правительственныя заботы, и всѣ непорядки объясняетъ „бездѣйствіемъ“ и апатіею земства. Послѣднее утверждаетъ, что оно связано въ своихъ распоряженіяхъ, что оно встрѣчаетъ противодѣйствіе въ мѣстной администраціи, что всѣ усилія его не могутъ дать желаннаго плода.

Такимъ образомъ, слова коммиссіи оказались какъ критикою минувшаго порядка, такъ и, еще больше, пророчествомъ для новаго, созданнаго положеніемъ 1864 года.

VI.

Мы стоимъ на распутьи. Возвращеніе къ старому порядку невозможно; новый порядокъ не установился, даже пути къ достиженію его не избраны. Въ такое время всегда полезно обратиться къ критикѣ общихъ началъ мѣстнаго управленія и сказать нѣсколько словъ для предупрежденія серьезной опасности.

Наше предупрежденіе обращается на двѣ стороны — къ законодательству и къ обществу. Законодательству предстоитъ провѣрить тѣ пути, по коимъ оно шло до настоящаго времени. Ему слѣдуетъ избрать одинъ путь и не ставить свою ставку на черный и красный квадраты одновременно. Желаетъ ли оно организовать самоуправленіе? Тогда пусть оно введетъ „общественныя“ установленія въ кругъ учрежденій правительственныхъ, облечетъ ихъ правительственными правами и не побоится поставить эти учрежденія подъ контроль представителей обществъ. Такая мѣра будетъ полезна въ его собственныхъ видахъ. Не дальше, какъ въ 1876 году, губернаторамъ дано было право издавать обязательныя для мѣстныхъ жителей распоряженія по дѣламъ благочинія и безопасности. Эта мѣра была встрѣчена несочувственно, съ разными сомнѣніями. Между тѣмъ, комитетъ министровъ былъ правъ, разсуждая, что губернаторамъ во многихъ случаяхъ необходимо предоставить такое право. Откуда же несочувствіе? Разрѣшимъ этотъ вопросъ простымъ предположеніемъ. Предположимъ, что законъ далъ губернаторамъ право издавать распоряженія, при участіи губернскаго земскаго собранія. Встрѣтило ли бы такое право хотя бы малѣйшее возраженіе?

Предупрежденіе наше обращается и къ обществу. „Вялость“ нашихъ земскихъ и городскихъ учрежденій, несмотря на ихъ молодость, вошла въ пословицу. Гдѣ причины этого явленія? Часть изъ нихъ уже указана: она заключается въ ненормальной постановкѣ „общественныхъ установленій“ по закону. Но есть и другія причины,

надъ которыми законъ безсиленъ. Онѣ содержатся въ самомъ составѣ тѣхъ элементовъ, которымъ пришлось дѣйствовать въ новыхъ установленіяхъ.

Во-первыхъ, нельзя не видѣть, что новыя учрежденія, по самой своей новости, не успѣли еще выработать самостоятельной практики, и невольно подражаютъ дѣятельности вѣкового бюрократическаго организма. Бюрократическія формы даютъ себя чувствовать и въ новыхъ учрежденіяхъ до такой степени, что иногда трудно отличить земскаго дѣятеля отъ всякаго чиновника. Это происходитъ и отъ того, что значительная доля земскихъ дѣятелей „посвящали себя государственной службѣ“, гдѣ и получили свое гражданское воспитаніе.

Этотъ грѣхъ поправимъ, но онъ зависитъ отъ другихъ, болѣе серьезныхъ причинъ. Съ земскими учрежденіями повторяется то, что было нѣкогда съ дворянскими выборами. Мѣстные жители „уклоняются“ отъ земской службы, и на долю земства остаются ненадежные элементы. Это явленіе зависитъ отъ двухъ главныхъ причинъ: одной общей, а другой спеціально относящейся къ нашему времени.

По положенію о земскихъ учрежденіяхъ, видную въ нихъ роль призванъ играть землевладѣльческій классъ, а классъ землевладѣльцевъ, главнымъ образомъ, состоитъ изъ дворянства. Но сословіе это, по привычкѣ, нажитой вѣками, по-прежнему тяготѣетъ къ государственной службѣ. Если прежняя дворянская служба, обставленная всѣми правами и преимуществами государственной службы, мало привлекала къ себѣ дворянство, то что же сказать о земской дѣятельности, не имѣющей никакихъ служебныхъ правъ? Какая карьера представляется хотя бы для должности члена управы? Не лучше ли начать съ должности столоначальника въ какомъ-нибудь департаментѣ, чтобы потомъ достигнуть виднаго положенія, съ высоты котораго можно созерцать безтолковую возню „земцевъ“? У насъ въ модѣ жалобы на „бюрократію“. Но кто же питаетъ эту бюрократію, кто несетъ ей свои таланты, свои знанія, свои титулы, свои связи, свое вліяніе? Кто ставитъ ее, не какъ государственное установленіе только, а какъ общественный классъ, неизмѣримо выше сѣренькаго le zémstvo?

Что же, скажутъ намъ, лучше ли будетъ, если эти лучшія силы отхлынутъ въ губерніи и въ уѣзды, оставивъ поприще центральной службы разнымъ „худороднымъ“? Лучше, и вотъ почему. Когда на сторонѣ земства будетъ все, богатое, все вліятельное, образованное, титулованное, все, имѣющее связи и независимое положеніе, тогда и эта столь ненавистная вамъ „бюрократія“,—отъ нея же первые

есте вы,—будетъ введена въ надлежащіе предѣлы, тогда измѣнится самъ собою и весь строй нашей администраціи.

Но есть еще и другая причина, прямо относящаяся къ нашему времени, и она-то удерживаетъ отливъ „мѣстныхъ обывателей“ изъ столицъ. Въ 1861 году совершилось освобожденіе крестьянъ. Реформа оставила послѣ себя классъ, потерявшій средства дарового существованія, даровой трудъ. Ему предстояло два исхода: 1) обратиться къ своей землѣ въ качествѣ истинныхъ хозяевъ, оросить ее своимъ потомъ и взамѣнъ того отъ нея же получить богатство, вліяніе и почетъ; 2) искать болѣе легкихъ средствъ существованія въ государственной и всякой другой службѣ. Землевладѣльцы предпочли второй исходъ. На бѣду поприща служенія умножились. Открывались новые суды, заводились желѣзныя дороги и всѣ сопряженныя съ ними спекуляціи и операціи, учреждались банки и всякія промышленныя общества. „Интеллигенція“ почуяла добычу и ринулась на нее въ перегонку. Переднія наполнились просителями. Принимали министры, принимали банкиры, принимали желѣзно-дорожные строители, принимали директоры разныхъ товариществъ. Просили чиновные, титулованные, образованные, вліятельные. Одни пускали въ ходъ свой чинъ, другіе свои связи, часто весьма сомнительныя, третьи свое образованіе, готовое стать орудіемъ весьма темныхъ дѣлъ. Брали все: коронное мѣсто, присоединяя къ нему выгодное званіе директора какой-нибудь желѣзной дороги, пайщика въ какомъ-нибудь банкѣ, члена правленія въ какомъ-нибудь товариществѣ.

Гдѣ же тутъ было думать о губерніи или городѣ, съ ихъ „мѣстными пользами и нуждами“? Все оторвалось отъ земли и пошло въ биржевую бумагу. Уныло стояли старыя усадьбы, гдѣ прежде хоть не служили, да жили, и стояли онѣ, разваливаясь, какъ будто для того, чтобы угасло самое воспоминаніе о связи помѣстья съ владѣльцемъ, пресмыкавшимся у какого-нибудь желѣзнодорожника. Уныло шумѣли брошенные сады и грустно глядѣли на тощія поля. Грустно гудѣлъ лѣсъ, ожидая, что „прослужившійся“ или „проспекулировавшійся“ владѣлецъ продастъ его на срубъ мѣстному кулаку.

Не оставалось обдѣленнымъ и земство съ городами. Иногда банково-желѣзнодорожно-биржевой водоворотъ выбрасывалъ и въ мѣстность какого-нибудь „дѣльца“. Ловко опутывалъ онъ мѣстное стадо, избирался въ головы и столь же ловко „спекулировалъ“ онъ городскими водопроводами, освѣщеніемъ, всѣмъ, съ чего можно было взять или гдѣ предвидѣлся „пай“.

Вотъ отъ чего бы нужно было проснуться, какъ отъ страшнаго, тяжелаго сна! Вотъ что прогнать съ глазъ крестнымъ знаменіемъ и теплой молитвой! Но чудовище стоитъ предъ глазами и не даетъ

покоя тому, кому сколько-нибудь дороги судьбы родной земли. Самоуправленіе требуетъ великаго общественнаго покаянія, искренняго обращенія къ землѣ, къ истинному труду и къ народу.

Настанетъ ли это великое время? Исцѣлѣютъ ли наши язвы? Можемъ сказать евангельскими словами—„вѣрую, Господи—помоги моему невѣрію“...

II.

ПРОЕКТЪ ГУБЕРНСКОЙ РЕФОРМЫ [1]).

I.

Въ 1862 году, указомъ 25-го декабря, преобразована организація нашей полиціи, уѣздной и городской. Затѣмъ, послѣ нѣкоторыхъ частныхъ измѣненій въ кругѣ губернскихъ учрежденій, въ 1865 году послѣдовала довольно радикальная реформа губернскихъ правленій. Но обѣ эти реформы самимъ законодательствомъ считались мѣрами временными, за которыми должно было послѣдовать коренное измѣненіе всѣхъ учрежденій вѣдомства министерства внутреннихъ дѣлъ. Въ настоящее время доходятъ до слуха публики нѣкоторыя свѣдѣнія о проектѣ, имѣющемъ въ виду означенную цѣль. Главнымъ образомъ, этотъ проектъ стремится къ преобразованію губернаторской должности. Но значеніе губернатора въ мѣстной администраціи таково, что всякое существенное измѣненіе въ этой должности неизбѣжно должно отразиться на положеніи всѣхъ другихъ установленій. Къ такимъ результатамъ, повидимому, и ведетъ новый проектъ. Предполагаемое имъ видоизмѣненіе губернаторской должности клонится къ совершенному уничтоженію однихъ установленій (губернскаго правленія) и преобразованію другихъ (всѣхъ административныхъ мѣстъ, въ особенности полицейскихъ учрежденій). Кромѣ губернскихъ правленій, ближайшее отношеніе имѣетъ проектъ къ устройству полиціи, такъ что мы можемъ раздѣлить его содержаніе на двѣ существенныя части: первая часть относится къ должности губернатора и другихъ губернскихъ установленій; вторая—къ устройству полиціи. Сначала поговоримъ о первой части проекта.

Содержаніе этой части можно выразить въ двухъ словахъ: про-

---

[1]) *Голосъ*, 7 февраля 1870 г. № 38, 11 февраля 1870 г. № 42, 15 февраля 1870 г. № 46, 27 марта 1870 г. № 86, 28 марта 1870 г. № 87; *Политика, исторія и администрація*, стр. 474—513, Проектъ губернской реформы.

ектъ хочетъ усилить власть губернаторовъ. Въ этомъ состоитъ сущность всѣхъ предполагаемыхъ перемѣнъ и общая мысль всего проекта. Съ этой точки зрѣнія мы его и разсмотримъ.

Но прежде чѣмъ мы будемъ разсматривать измѣненія, взглянемъ на то, что существуетъ. Если сущность реформы заключается въ усиленіи власти губернатора, то сущность современнаго порядка заключается, вѣроятно, въ слабости этой должности или недостаточной ея силѣ. Такъ ли это? Пусть отвѣчаетъ самъ законъ, занесенный въ т. II Св. зак., изд. 1857 года, и не только не отмѣненный, но еще дополненный послѣдовавшими узаконеніями.

Ст. 357 т. II Св. зак. слѣдующимъ образомъ опредѣляетъ должность губернатора: Губернаторъ есть первый въ губерніи блюститель „верховныхъ правъ Самодержавія, пользъ государства и повсемѣстнаго, точнаго исполненія законовъ, уставовъ, Высочайшихъ повелѣній“ и т. д. Губернаторъ обязанъ дѣйствіемъ данной ему власти охранять повсюду общественное спокойствіе, безопасность всѣхъ и каждаго и соблюденіе установленныхъ правилъ, порядка и благочинія. Наконецъ, губернаторъ печется о предохраненіи жителей ввѣренной ему губерніи отъ какихъ-нибудь бѣдствій, принимаетъ различныя мѣры для обезпеченія общаго благосостоянія губерніи и т. д.

Изъ этого видно, что законъ различаетъ въ губернаторской должности три рода функцій: 1) представителя высшей власти; 2) органа главнаго мѣстнаго надзора, и 3) администратора, завѣдывающаго непосредственно разными отраслями мѣстнаго управленія.

Кругъ вѣдомства обширный, можетъ быть, слишкомъ обширный; ему соотвѣтствовала немалая степень власти.

Какъ первый исполнитель законовъ и правительственныхъ распоряженій, онъ стоялъ выше всѣхъ другихъ губернскихъ властей (ст. 360—363 и 689 т. II).

Какъ власть, надзирающая за исполненіемъ законовъ и охраненіемъ интересовъ государства, губернаторъ вліяетъ на всѣ части управленія. Его надзору подчинены были всѣ, безъ изъятія, правительственныя мѣста и лица (въ прежнее время подчинены были и суды). Право надзора проявлялось въ различныхъ формахъ. Начиная съ наблюденія за сохранностью суммъ и цѣлостью зданій и кончая дѣлопроизводствомъ, порядкомъ отправленія служебныхъ обязанностей—все подлежало его контролю (ст. 364—366 и 667—674). Одинъ изъ важнѣйшихъ способовъ этого надзора—„ревизія“ или „обозрѣніе губерній“—имѣлъ весьма важное значеніе. На основаніи ст. 938 т. II, внезапнымъ и частнымъ ревизіямъ губернатора подлежали всѣ, безъ изъятія, губернскія и уѣздныя присутственныя мѣста.

Надзоръ состоялъ не въ простомъ наблюденіи за порядкомъ и въ правѣ донесенія въ случаѣ безпорядковъ, но въ правѣ принимать положительныя мѣры для прекращенія неправильныхъ дѣйствій, взысканія съ виновныхъ и надлежащаго направленія дѣла (ст. 364). Независимо отъ этого, губернатору предоставлялось право принимать непосредственное участіе въ актахъ различныхъ присутственныхъ мѣстъ, когда они (акты) по своей важности требовали усиленнаго правительственнаго надзора. Такъ, онъ присутствуетъ въ казенной палатѣ при производствѣ торговъ и подрядовъ для вѣдомствъ, неподчиненныхъ министерству финансовъ (ст. 1020 т. II, по прод. 1868 года), въ палатѣ государственныхъ имуществъ при подобныхъ же случаяхъ (т. II, изд. 1857 г., ст. 1602 и друг.), распоряжается взысканіемъ недоимокъ и пріемомъ рекрутъ и т. д. Вотъ что говоритъ законъ о власти губернатора по отношенію къ дѣламъ казеннаго управленія: „Губернаторы, по обязанности охранять исполненіе законовъ и пользы казны, имѣютъ наблюденіе за дѣйствіями и состояніемъ всѣхъ управленій по дѣламъ казеннымъ по ввѣренной имъ губерніи" (ст. 549).

Эти права губернатора не только не ослабѣли, но усилились вслѣдствіе узаконеній 1866 года. До 1866 года существовало нѣкоторое сомнѣніе относительно правъ губернаторскаго надзора въ такихъ административныхъ мѣстахъ, которыя не входили въ кругъ губернскихъ установленій и подчинялись непосредственно своему спеціальному начальству (например̂ъ, акцизныя управленія). Въ 1866 году ст. 357 дополнена въ томъ смыслѣ, что губернатору, какъ представителю высшей правительственной власти въ губерніи, предоставлено право производить общую и внезапную ревизіи во всѣхъ упомянутыхъ установленіяхъ. Даже **контрольныя** палаты не исключены изъ этого общаго правила (ст. 13 учрежд. контр. пал., примѣч.). Далѣе, въ томъ же году губернаторамъ предоставлено право изъявлять свое несогласіе при опредѣленіи административными губернскими мѣстами разныхъ чиновниковъ, буде онъ, губернаторъ, признаетъ этихъ чиновниковъ неблагонадежными (доп. къ ст. 377 т. II, по прод. 1868 года). Ему же предоставленъ ближайшій надзоръ за преуспѣяніемъ мѣстныхъ женскихъ учебныхъ заведеній вѣдомства императрицы Маріи (прим. 2 къ ст. 357 т. II, по прод. 1868 г.). Кромѣ правительственныхъ учрежденій, губернаторскому надзору подчиняются и общественныя. Съ его разрѣшенія и по его приказанію собираются и распускаются сословныя и земскія собранія. Онъ утверждаетъ большинство выборныхъ должностныхъ лицъ; его просмотру и утвержденію подлежатъ важнѣйшіе акты этихъ собраній... Много можно бы привести доказательствъ обширныхъ правъ губер-

натора въ этомъ отношеніи; но и изъ приведеннаго можно видѣть, какими правами пользовался губернаторъ въ дѣлѣ надзора.

Наконецъ, законъ ввѣрялъ непосредственной административной дѣятельности губернатора множество отраслей мѣстнаго управленія. Общественное призрѣніе и народное продовольствіе, строительная и дорожная часть, народное здравіе и статистика—таковы крупнѣйшія изъ этихъ отраслей, кромѣ множества другихъ. Достаточно сказать, что губернаторъ по ст. 352 Св. зак. (изд. 1857 года) предсѣдательствовалъ въ пятнадцати различныхъ комитетахъ, къ которымъ послѣ 1861 года прибавилось еще губернское по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе, въ первое время крестьянской реформы требовавшее всего времени губернатора.

Такова была и отчасти есть эта должность, проникавшая всюду, вмѣшивавшаяся во все, начиная съ отправленія правосудія и кончая постройкою мостовъ и опекунскими дѣлами. Не отсутствіемъ, а избыткомъ власти страдала губернаторская должность; губернаторъ, по закону, долженъ былъ столько видѣть, столько предусмотрѣть, направить, отвратить, указать, поставить на видъ, разрѣшить и запретить, что добросовѣстное отправленіе имъ своихъ обязанностей съ каждымъ годомъ становилось затруднительнѣе. Оно было бы вовсе невозможно, еслибъ самъ законъ не положилъ предѣловъ губернаторской дѣятельности.

Составители „общаго наказа губернаторамъ" (1837 г.), очевидно, понимали, что взвалить все управленіе губерніею на одно лицо невозможно. Это противорѣчило бы общей идеѣ Учрежденія о губерніяхъ, въ силу котораго губернское управленіе раздѣлялось между самостоятельными коллегіями, противорѣчило бы, наконецъ, физическому закону. Поэтому, въ „наказѣ губернаторамъ" (вошедшемъ въ томъ II Св. зак.) мы встрѣчаемъ весьма свѣтлую и плодотворную идею: устранить губернатора, сколь возможно, отъ непосредственной администраціи, отъ личной дѣятельности. Стоитъ прочесть т. II, ст. 359, чтобъ убѣдиться въ этомъ. На основаніи этой статьи, губернаторъ, при исполненіи своихъ обязанностей, долженъ: а) въ точности сообразоваться съ порядкомъ, для каждаго рода дѣлъ установленнымъ; b) дѣйствовать не прямо отъ своего лица, но или чрезъ губернскія правленія, или чрезъ состоящіе подъ его предсѣдательствомъ коммиссіи и комитеты. Прямыми предписаніями отъ своего лица онъ могъ дѣйствовать по дѣламъ казеннаго и судебнаго управленія, а равно и по вѣдомству другихъ учрежденій, не входящихъ въ кругъ губернскихъ; но случаи участія губернатора въ такихъ дѣлахъ были опредѣлены закономъ, а по всѣмъ остальнымъ дѣламъ онъ относился къ означеннымъ учрежденіямъ только какъ

надзирающая власть. Наконецъ, лично же дѣйствовали губернаторы въ чрезвычайныхъ дѣлахъ — въ дѣлахъ, подлежащихъ особенной тайнѣ или предоставленныхъ ихъ исключительному вѣдѣнію.

Такимъ образомъ, законъ старался избѣгать личнаго губернаторскаго управленія даже по такимъ дѣламъ, которыя входили въ сферу административной дѣятельности губернатора. Онъ долженъ былъ дѣйствовать чрезъ коллегіальныя установленія, т.-е. какъ предсѣдатель разныхъ коммиссій и комитетовъ. Не говоримъ уже о такихъ болѣе или менѣе самостоятельныхъ коллегіяхъ, какъ палата государственныхъ имуществъ и казенная: онѣ управляли своими частями независимо, подъ главнымъ надзоромъ губернатора и подъ условіемъ участія его въ постановленіяхъ общаго присутствія этихъ учрежденій въ нѣкоторыхъ случаяхъ, а равно и утвержденія имъ нѣкоторыхъ, особенно важныхъ, постановленій. Личная дѣятельность губернатора, по закону, была исключеніемъ.

Но и при такихъ условіяхъ губернаторы были слишкомъ обременены дѣлами, а, съ другой стороны, ихъ вмѣшательство не благопріятствовало отправленію правосудія и администраціи мѣстныхъ хозяйственныхъ нуждъ. Судебная реформа и введеніе земскихъ учрежденій значительно видоизмѣнили губернаторскую должность, или, лучше сказать, не столько видоизмѣнили, сколько свели ее на настоящую почву. Судебная реформа способствовала окончательному отдѣленію суда отъ администраціи; земскія учрежденія сократили кругъ административной дѣятельности губернатора. Приказы общественнаго призрѣнія, дорожныя коммиссіи, коммиссіи народнаго продовольствія и многіе другіе коммиссіи и комитеты, въ которыхъ предсѣдательствовалъ губернаторъ, закрыты, и дѣла ихъ переданы въ земскія учрежденія. По отношенію къ земскимъ учрежденіямъ губернаторъ дѣйствуетъ какъ власть надзирающая, а не упраляющая.

Словомъ, изъ двухъ функцій этой должности — надзора и управленія — послѣдняя, въ силу недавнихъ реформъ, сократилась, а первая расширилась и опредѣлилась точнѣе. Правительство, очевидно, находило, что дѣятельность губернатора должна удовлетворять потребности главнаго мѣстнаго надзора, насколько это нужно для единства въ губернской администраціи и охраненія интересовъ общаго закона и государства. Никто не думалъ, что дѣйствовать такимъ образомъ значитъ ослабить власть губернатора. Власть эта не можетъ пострадать отъ того, что судъ будетъ независимъ въ своей сферѣ и каждое учрежденіе дѣйствовать самостоятельно въ предѣлахъ своего регламента.

Прошло нѣсколько времени; является проектъ, имѣющій цѣлью

усилить власть губернатора. Чѣмъ вызвано такое стремленіе—сказать трудно. Въ чемъ должно состоять это усиленіе—опредѣлить еще труднѣе.

Насколько извѣстны по слухамъ основныя положенія проекта, можно замѣтить, что всѣ заключающіяся въ немъ соображенія сосредоточиваются вокругъ трехъ главныхъ пунктовъ: права личнаго участія въ мѣстной администраціи, права изданія распоряженій, имѣющихъ силу закона, и уничтоженія губернскихъ правленій съ замѣною ихъ губернскими совѣтами.

Губернаторъ, по мнѣнію составителей проекта, есть главный начальникъ всей мѣстной администраціи, вслѣдствіе чего ему принадлежитъ право личнаго участія въ дѣлахъ управленія, непосредственныхъ распоряженій по предметамъ и случаямъ, особую важность имѣющимъ, и надзоръ за дѣйствіями всѣхъ мѣстныхъ установленій гражданскаго вѣдомства, кромѣ судебныхъ и контрольныхъ.

Повидимому, здѣсь нѣтъ ничего новаго. Мы выше сказали, въ какихъ размѣрахъ принадлежитъ губернатору право надзора и въ настоящее время. Составители проекта даже отступаютъ отъ прежнихъ узаконеній, не распространяя губернаторскаго надзора на контрольныя палаты. Въ настоящее же время онѣ подлежатъ его ревизіи наравнѣ со всѣми другими учрежденіями. Затѣмъ, и въ настоящее время губернатору принадлежитъ право непосредственныхъ распоряженій по дѣламъ особой важности. Отличительная же черта проекта заключается въ томъ, что губернатору присваивается право личнаго участія въ управленіи.

Трудно сообразить, какой размѣръ и какой характеръ получитъ это личное участіе. До настоящаго времени законъ старался не отступать отъ того общаго начала, по которому губернаторъ не долженъ быть обремененъ подробностями мѣстной администраціи. Желая имѣть въ губернаторѣ власть надзирающую, законъ устранялъ его отъ мелочей личнаго управленія. Въ проектѣ новаго законодательства эта нота замѣняется, повидимому, другою, совершенно противоположною: губернаторъ долженъ сдѣлаться администраторомъ въ тѣсномъ смыслѣ этого слова. Но какимъ же образомъ осуществить это личное участіе въ дѣлахъ? Долженъ ли будетъ губернаторъ предсѣдательствовать во всѣхъ административныхъ установленіяхъ, подобно тому, какъ онъ нѣкогда предсѣдательствовалъ въ приказѣ общественнаго призрѣнія, въ дорожной коммиссіи и т. д.? Будутъ ли всѣ дѣла вершиться не иначе, какъ съ губернаторскаго утвержденія, подобно, такъ называемымъ, распорядительнымъ дѣламъ, производимымъ въ губернскомъ правленіи? Но что же сдѣ-

лается тогда съ самостоятельностью разныхъ административныхъ мѣстъ, необходимою въ виду различія вѣдомствъ, къ которымъ они принадлежатъ?

Вотъ какъ, по слухамъ, объясняется это недоразумѣніе: „необходимо, сохранивъ за административными мѣстами ту долю самостоятельности, которая обусловливается подчиненіемъ ихъ различнымъ министерствамъ и самымъ существомъ завѣдываемыхъ ими частей, въ то же время настолько ввести ихъ въ составъ общаго губернскаго управленія и настолько подчинить власти губернатора, насколько этого требуетъ единство управленія"... Такая постановка вопроса очень опредѣлительна; но изъ нея можно видѣть всю трудность выполненія задачи. До настоящаго времени законъ думалъ объ единствѣ администраціи въ губерніи и достигалъ ея отчасти правомъ общаго надзора, предоставленнымъ губернатору, отчасти участіемъ губернатора въ дѣлахъ особенной важности. Прежнія средства грѣшили въ томъ отношеніи, что губернаторскій надзоръ распространялся неравномѣрно на разныя установленія губернской администраціи. Казалось, дальнѣйшее движеніе законодательства въ этомъ отношеніи могло бы состоять въ равномѣрномъ подчиненіи этому надзору всѣхъ частей управленія. Проектъ прибѣгаетъ, напротивъ, къ расширенію личнаго участія, т.-е. того, что было прежде исключеніемъ изъ общаго правила. Посмотримъ же, что предлагаетъ проектъ для достиженія этой цѣли.

Во-первыхъ, предполагается возвысить іерархическое положеніе губернаторской должности. Нынѣ губернаторы состоятъ въ IV, а управляющіе палатами въ V классѣ. Проектъ предлагаетъ возвысить должность губернатора до III класса, вице-губернатора до IV, оставивъ „управляющихъ" въ V классѣ. Слѣдовательно, послѣдніе, по своему іерархическому положенію, будутъ относиться къ губернатору, какъ нынѣшніе совѣтники губернскихъ правленій.

Но іерархическое положеніе еще ничего не значитъ само по себѣ. Дѣятельность „управляющихъ" должна быть руководима губернаторомъ. Съ этою цѣлью „губернатору предоставляется право пріостанавливать право приведенія въ исполненіе постановленій мѣстныхъ учрежденій и должностныхъ лицъ (кромѣ суда и контроля), донося о томъ высшему правительству". Право очень важное; но остается узнать, какъ губернаторъ осуществитъ его. Для того, чтобъ пріостановить распоряженіе, надо его знать. Стало быть, губернатору придется перечитывать журналы всѣхъ присутственныхъ мѣстъ, подобно тому, какъ это дѣлали прежніе прокуроры. Стало быть, онъ будетъ заваленъ такою громадою письменныхъ работъ, которая не дастъ ему возможности заняться „администраціею" въ собственномъ

смыслѣ, и дѣятельный надзоръ превратится въ формальный. А такой надзоръ нисколько не способствуетъ единству и быстротѣ администраціи. Изъ того, что журналъ казенной палаты пролежитъ нѣсколько времени у губернатора, не выйдетъ никакого усиленія его власти. Но, можетъ быть, законъ укажетъ, какія именно дѣла должны идти на губернаторскій просмотръ, съ тѣмъ, чтобъ губернаторъ могъ пріостанавливать неудобное постановленіе?

Дѣйствительно, проектъ перечисляетъ въ общихъ чертахъ дѣла, по которымъ губернаторъ принимаетъ личное участіе. Сюда принадлежатъ всѣ производства, сопряженныя съ казеннымъ интересомъ, а также опредѣленіе чиновниковъ на службу, наложеніе административныхъ взысканій, назначеніе слѣдствій о преступленіяхъ по должности и всѣ представленія о награжденіи служащихъ въ губерніи лицъ (кромѣ суда и контроля). Но всѣ означенныя права въ большей или меньшей степени принадлежатъ губернатору и теперь. Простое ихъ расширеніе не произведетъ никакой коренной реформы въ мѣстномъ управленіи. Можетъ быть, разница будетъ заключаться только въ томъ, что губернаторъ будетъ участвовать въ большемъ количествѣ дѣлъ казеннаго управленія — къ большему своему обремененію.

О послѣднемъ средствѣ, предлагаемомъ въ проектѣ—расширеніи правъ ревизіи, нельзя распространяться долго: права эти и теперь достаточно велики. Есть, правда, одно новое предложеніе—о подчиненіи ближайшему надзору губернатора мѣстныхъ гимназій и училищъ. Мы не думаемъ, чтобъ этотъ надзоръ принесъ существенную пользу. Во-первыхъ, губернаторъ и въ настоящее время имѣетъ право дѣлать дирекціи замѣчанія о всѣхъ усмотрѣнныхъ имъ злоупотребленіяхъ, дурномъ направленіи учениковъ и т. д., и этихъ правъ совершенно достаточно для гарантіи правительственныхъ интересовъ. Болѣе сильное вмѣшательство администраціи въ педагогическіе вопросы, въ отправленіе учителями своихъ обязанностей и т. д. врядъ ли приведетъ къ плодотворнымъ результатамъ. Дѣло воспитанія, преподаванія—дѣло, по существу своему, совершенно спеціальное, требующее особыхъ свѣдѣній, особой подготовки, которыхъ не дастъ никакая административная практика.

Такимъ образомъ, мѣры, предлагаемыя проектомъ для усиленія личнаго участія губернатора въ управленіи, повидимому, не увеличиваютъ значительно объема того „участія", которое предоставлено губернаторамъ въ настоящее время. Но онѣ обѣщаютъ внести крайнюю неопредѣленность въ запутанныя и безъ того уже отношенія губернатора къ мѣстнымъ учрежденіямъ и въ значительной степени ослабить благодѣтельные результаты современныхъ реформъ. Благо-

даря этимъ реформамъ, въ должности губернатора начиналъ преобладать элементъ надзора, съ которымъ совмѣщалась въ извѣстной степени самостоятельность мѣстныхъ правительственыхъ и общественныхъ установленій. Преобразованія, предлагаемыя проектомъ, могутъ замѣнить опредѣленный закономъ надзоръ неопредѣленностью личнаго управленія, а изъ этой неопредѣленности самъ собою возникнетъ произволъ, передъ которымъ исчезнетъ даже та доля самостоятельности мѣстныхъ учрежденій, „которая обусловливается подчиненіемъ ихъ различнымъ министерствамъ и самымъ существомъ завѣдываемыхъ ими частей".

Проектъ полагаетъ, что съ помощью такихъ мѣръ можно будетъ достигнуть единства въ мѣстной администраціи. Но „единство администраціи"—терминъ крайне неопредѣленный. Проектъ, очевидно, имѣетъ въ виду нѣкоторую разрозненность мѣстнаго управленія, происходящую отъ того, что каждое министерство имѣетъ въ губерніи свои органы, непосредственно ему подчиненные и дѣйствующіе по его указаніямъ. Но эта разрозненность сглаживалась правами общаго надзора, предоставленаго губернаторамъ. Теперь проектъ желаетъ водворить окончательное единство въ управленіи, присовокупивъ къ правамъ надзора право личнаго управленія: мѣстныя установленія будутъ подчиняться прежде губернатору, а потомъ высшему правительству, исполнять сначала предписаніе начальника губерніи, а потомъ министра; словомъ, губернаторъ долженъ получить значеніе средней инстанціи между мѣстными властями и министерствомъ. Выйдетъ ли изъ всего этого единство—трудно сказать. Если назовемъ единствомъ такой порядокъ, при которомъ всѣ учрежденія дѣлаютъ то, что предписываетъ губернаторъ, то да. Но если имѣть въ виду единство государственной администраціи, то нѣтъ. При полновластіи губернаторовъ, каждая губернія скоро сдѣлается замкнутымъ царствомъ, съ особымъ храктеромъ администраціи, со своими порядками. Общія распоряженія высшаго правительства будутъ исполняться различно, смотря по желанію начальниковъ губерніи. Ни одно министерство не будетъ увѣрено, что его предписаніе будетъ исполнено вездѣ въ одномъ и томъ же смыслѣ; воля начальника губерніи будетъ въ состояніи парализовать каждое распоряженіе отдѣльнаго министерства.

Проектъ предвидѣлъ это затрудненіе и стремится устранить его, подчинивъ губернатора всѣмъ министрамъ. Онъ говоритъ, что „губернаторы, состоя въ подчиненіи правительствующему сенату и непосредственномъ вѣдѣніи министра внутреннихъ дѣлъ, въ то же время зависятъ отъ каждаго министра въ предѣлахъ его вѣдомства". Еслибъ дѣйствительно губернаторы были поставлены въ за-

висимость отъ всѣхъ министровъ, трудно было бы найти губернатора, способнаго справиться съ такими разнообразными отношеніями. Но изъ словъ проекта видно, что губернаторъ будетъ находиться въ дѣйствительной зависимости только отъ министра внутреннихъ дѣлъ, который, такимъ образомъ, при помощи новой губернаторской должности, пріобрѣтетъ первенствующее вліяніе на ходъ мѣстнаго управленія. Губернаторъ, непосредственный органъ своего министра, будетъ поставленъ въ начальственное отношеніе къ органамъ другихъ министерствъ, и, такимъ образомъ, управленіе наше, раздѣленное на вѣдомства въ высшихъ сферахъ, сольется въ одно цѣлое и зависящее отъ одного вѣдомства въ администраціи мѣстной... Нуждается или не нуждается Россія въ такомъ перевѣсѣ одного учрежденія передъ остальными—это другой вопросъ. Для насъ достаточно заявить, что именно къ этому результату можетъ привести предполагаемая реформа губернскаго управленія.

О другихъ предположеніяхъ проекта мы поговоримъ въ слѣдующей статьѣ.

II.

Въ числѣ губернскихъ установленій есть одно, котораго фактическое положеніе далеко не соотвѣтствуетъ тому, чѣмъ оно должно быть по закону. Это — губернское правленіе. Законъ стремится поставить его очень высоко. „Губернское правленіе“, говоритъ ст. 714 т. II Св. зак., изд. 1857 г., „есть высшее въ губерніи мѣсто, управляющее оною въ силу законовъ, именемъ Императорскаго Величества“. Затѣмъ: „Губернское правленіе ни отъ кого, кромѣ Императорскаго Величества и правительствующаго сената, указовъ и предписаній не получаетъ“ (ст. 890). Наконецъ: „Вошедшее въ законную силу постановленіе губернскаго правленія ни самимъ имъ, ни же другимъ какимъ-либо лицомъ или мѣстомъ, кромѣ Императорскаго Величества и правительствующаго сената, измѣнено или отставлено быть не можетъ“. Изъ этого видно, что законъ весьма серьезно смотрѣлъ на роль губернскаго правленія. Теперь возникаетъ вопросъ о необходимости его уничтоженія. Гдѣ же должно искать мотивовъ къ такой радикальной реформѣ? Насколько намъ извѣстно содержаніе новаго проекта, онъ ищетъ ихъ въ фактическомъ ничтожествѣ этого высшаго губернскаго установленія. Коллегіальное устройство губернскихъ правленій, по его мнѣнію, очевидно, имѣло цѣлью обезпечить правильность административныхъ распоряженій зрѣлымъ ихъ обсужденіемъ. Но цѣль эта не была достигнута. Про-

ектъ ищетъ причины этой неудачи въ самомъ ихъ учрежденіи. „Замѣчено, что на долю каждаго изъ членовъ губернскаго правленія падало столько труда, непосредственно къ нему относящагося, что они не могли основательно познакомиться съ дѣлами, поступающими въ общее присутствіе изъ другихъ отдѣленій, такъ что въ этомъ общемъ присутствіи дѣло рѣшалъ одинъ членъ, знавшій дѣло, или даже дѣлопроизводитель. На этомъ основаніи губернаторы относились къ опредѣленіямъ губернскихъ правленій съ нѣкоторою рѣзкостью и не стѣснялись давать имъ предложенія, часто діаметрально противоположныя тѣмъ заключеніямъ, которыя представлялись на ихъ утвержденіе. Результатомъ такого положенія дѣлъ было то, что коллегіи губернскихъ правленій существовали только на бумагѣ, и что, вслѣдствіе того, отношенія губернатора къ губернскому правленію почти не рознятся отъ его отношеній къ канцеляріи“.

Всѣ эти факты совершенно вѣрны. Мы меньше, чѣмъ кто-нибудь другой, намѣрены отвергать, что губернаторы относились къ опредѣленіямъ губернскихъ правленій съ „нѣкоторою рѣзкостью“, и что губернскія правленія мало отличались отъ губернаторской канцеляріи. Замѣтимъ кстати, что эти факты лучше всего доказываютъ, что губернаторы и въ настоящее время пользуются достаточною дозою власти и что едва ли есть основаніе стремиться къ ея усиленію. Но врядъ ли можно согласиться съ выводомъ, который составители проекта дѣлаютъ изъ этихъ фактовъ. Сущность этихъ выводовъ можно выразить слѣдующимъ образомъ: такъ какъ губернскія правленія de facto имѣютъ весьма мало значенія предъ губернаторомъ, то лучше вовсе закрыть ихъ. Члены губернскаго правленія, обиженные губернаторскою рѣзкостью, могутъ еще разсуждать такимъ образомъ. Они съ полнымъ основаніемъ могутъ сказать: такъ какъ насъ не хотятъ слушать, то лучше вовсе и не спрашивать нашего мнѣнія. Но законодатель не можетъ разсуждать такимъ образомъ. Съ нашей точки зрѣнія выводить необходимость закрытія губернскихъ правленій изъ того, что они стушевались предъ губернаторскою властью, значитъ открыто освящать факты, хотя бы весьма печальные, значитъ говорить прямо: губернаторы дѣйствуютъ произвольно—узаконимъ этотъ произволъ! Если идти по этому опасному пути, то, можетъ быть, намъ скоро придется сказать: новые суды, земскія учрежденія, всѣ мѣстныя управленія стушевались предъ усиленною властью губернатора — значитъ они безполезны; закроемъ ихъ и поручимъ всѣ дѣла губернатору и его канцеляріи. Нѣчто подобное и существовало до знаменитаго Учрежденія о губерніяхъ (1775 г.). Но вотъ какъ наша великая законодательница характе-

ризовала такое положеніе дѣлъ: „Губерніи недостаточно снабжены какъ правительствами, такъ и надобными для управленія людьми; въ одномъ и томъ же мѣстѣ, гдѣ вѣдомо правленіе губерніи, и казенные доходы и счеты, обще съ благочиніемъ или полиціею и, сверхъ того, еще уголовныя дѣла и гражданскіе суды отправляются... Происходящее отъ того неустройство весьма ощутительно; съ одной стороны медленность, упущенія и волокита суть естественныя слѣдствія таковаго неудобнаго и недостаточнаго положенія, гдѣ дѣло одно другое останавливаетъ... Съ другой стороны, отъ медлительнаго производства возрастаютъ своевольство и ябеда обще со многими пороками“ (П. С. З. № 14,392).

Въ самомъ дѣлѣ, гдѣ гарантія того, что губернаторъ лучше будетъ управлять губерніею безъ извѣстныхъ учрежденій? Составители проекта указываютъ на то, что члены губернскаго правленія, по множеству лежащихъ на нихъ занятій по своему отдѣленію, не могутъ быть хорошо знакомы съ дѣлами, поступающими въ общее присутствіе. Но губернаторъ обремененъ еще бòльшимъ количествомъ дѣлъ, во всякомъ случаѣ бòльшимъ, чѣмъ совѣтники губернскаго правленія. Если реформа, предлагаемая проектомъ, будетъ утверждена, то количество это возрастетъ до громадныхъ размѣровъ. Какимъ же образомъ губернаторъ будетъ съ ними знакомъ? Не попадетъ ли онъ сразу въ руки дѣлопроизводителей?

Повторяемъ, изъ факта слабости губернскаго правленія никакъ нельзя сдѣлать заключенія о негодности этого учрежденія и о необходимости уничтожить его. Причину этой слабости съ гораздо бòльшимъ основаніемъ можно искать въ чрезмѣрной власти губернаторовъ. Вмѣсто уничтоженія губернскаго правленія, основательнѣе было бы предложить увеличеніе самостоятельности его членовъ и уменьшеніе количества лежащихъ на немъ дѣлъ. Тогда мы гораздо ближе подошли бы къ истиннымъ пользамъ края...

Но не будемъ ограничиваться этими общими, такъ сказать, теоретическими замѣчаніями. Станемъ по-прежнему на твердую почву закона—спросимъ его, что̀ хотѣлъ онъ сдѣлать изъ учрежденія губернскихъ правленій?

Опредѣлить значеніе и кругъ вѣдомства губернскихъ правленій независимо отъ должности губернатора почти невозможно. Губернаторъ, какъ предсѣдатель губернскаго правленія, дѣйствуетъ вмѣстѣ съ нимъ, т.-е. съ общимъ его присутствіемъ, по извѣстному кругу дѣлъ. Лишь нѣкоторыя дѣла предоставлены непосредственному распоряженію какъ самого губернатора, такъ и отдѣльныхъ членовъ губернскаго правленія (совѣтниковъ и вице-губернатора).

Таким образомъ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ губернское правленіе

дѣйствуетъ въ полномъ своемъ составѣ, въ другихъ—въ лицѣ отдѣльныхъ своихъ членовъ.

Первый разрядъ дѣлъ, въ свою очередь, распадается на двѣ группы. Во-первыхъ, есть дѣла, которыя, по своей важности, должны быть рѣшаемы не иначе, какъ по большинству голосовъ, при полной самостоятельности этихъ голосовъ. Такія дѣла носятъ названіе судныхъ [1]). Въ прежнее время, когда губернское правленіе пользовалось обширными правами административной юрисдикціи, число этихъ дѣлъ было довольно велико. Реформа судебныхъ учрежденій сократила до нѣкоторой степени это число. Но, несмотря на это, въ кругъ судныхъ дѣлъ входятъ весьма важные вопросы мѣстной администраціи. Таковы, напримѣръ, вопросы подсудности. Терминъ этотъ опять-таки не должно смѣшивать съ подсудностью судебнымъ мѣстамъ, которая разрѣшается этими мѣстами; законъ разумѣетъ здѣсь разрѣшеніе пререканій о подсудности (компетенціи) между административными мѣстами (ст. 278 т. II, по прод. 1868 года). Далѣе идутъ: отдача подъ судъ чиновниковъ всѣхъ административныхъ вѣдомствъ (уст. угол. суд. ст. 1088, п. 1, 1092, 1093), дѣла по сомнѣнію въ законахъ, дѣла по наложенію денежныхъ взысканій за упущенія по службѣ и т. д. (см. прод. къ т. II Св. зак. 1868 г., прилож. къ ст. 716, гл. II, ст. 15).

Затѣмъ, есть дѣла, которыя хотя и не требуютъ вполнѣ коллегіальнаго разрѣшенія, но, по важности своей, нуждаются въ предварительномъ обсужденіи общаго присутствія, такъ какъ въ ихъ пониманіи, въ способѣ рѣшенія и исполненія можетъ быть разность взглядовъ. Сюда принадлежатъ всѣ распоряженія, которыя ограничиваютъ чьи-нибудь права личныя и по имуществу; дѣла, сопряженныя съ казеннымъ или общественнымъ интересомъ или касающіяся состоянія всей губерніи или отдѣльныхъ обществъ; наконецъ, дѣла, въ которыхъ самъ губернаторъ встрѣтитъ затрудненіе и передастъ на разсмотрѣніе общаго присутствія (тамъ же, ст. 17 и 18). Эти дѣла рѣшаются постановленіями присутствія съ утвержденія губернатора. Прежде (по Св. зак. 1857 года) они назывались дѣлами распорядительными; теперь (по указу 1865 года) они называются административными перваго разряда.

Наконецъ, есть дѣла, не требующія ни коллегіальнаго разрѣшенія, ни коллегіальнаго разсмотрѣнія: они разрѣшаются личною властью членовъ губернскаго правлѣнія. Прежде они назывались

[1]) Терминъ судный должно отличать отъ термина судебный. Судный значитъ—коллегіальный. Слѣдовательно, судными дѣлами называются такія, которыя должны быть разрѣшаемы коллегіально, т. е. при равноправномъ участіи всѣхъ членовъ и по большинству голосовъ.

дѣлами исполнительными, теперь административными второго разряда. Разница между прежнимъ и новымъ закономъ въ этомъ отношеніи состоитъ еще въ томъ, что прежде къ разряду дѣлъ исполнительныхъ относились только дѣла, разрѣшаемыя вице-губернаторомъ и совѣтниками, а теперь къ разряду административныхъ дѣлъ 2-го разряда относятся и нѣкоторыя дѣла, разрѣшаемыя властью губернатора. Они переданы относительно дѣлопроизводства въ губернское правленіе изъ губернаторской канцеляріи (тамъ же, ст. 19—22).

Такимъ образомъ, губернское правленіе имѣетъ троякое значеніе, смотря по относительной важности разрѣшаемыхъ въ немъ дѣлъ:

1) Коллегіи, рѣшающей дѣла по большинству голосовъ, причемъ губернатору принадлежали только права предсѣдателя.

2) Совѣщательнаго присутствія при губернаторѣ, котораго (присутствія) мнѣнія и заключенія испрашивались по особенно важнымъ административнымъ дѣламъ. Губернатору предоставлялось утвердить или отвергнуть такое постановленіе.

3) Совокупности единоличныхъ властей, изъ которыхъ каждая дѣйствовала отдѣльно въ предѣлахъ предоставленной ей компетенціи.

Читатель видитъ, что это троякое значеніе губернскаго правленія вполнѣ соотвѣтствовало постепенной, іерархической важности разрѣшаемыхъ въ немъ дѣлъ. Нѣкоторыя дѣла не могли подлежать ни личному разрѣшенію губернатора, ни разрѣшенію губернатора въ присутствіи (т.-е. по выслушаніи мнѣнія послѣдняго): они разрѣшались коллегіально. Другія могли быть разрѣшены властью губернатора, но не иначе, какъ по выслушаніи заключенія общаго присутствія. Третьи могли быть разрѣшаемы личною властью каждаго члена по принадлежности. Эти законы выработаны временемъ и замѣчательными законодателями нашими. Тронуть ихъ можно развѣ на основаніи очень серьезныхъ мотивовъ. Стремленіе усилить власть губернатора врядъ ли можетъ считаться такимъ серьезнымъ мотивомъ.

Замѣчательно, что первая реформа, коснувшаяся губернскихъ правленій въ нынѣшнее царствованіе, въ общихъ чертахъ не только осталась вѣрна прежнему (и очень умному) порядку, но даже нѣсколько дальше развила его начала. Во-первыхъ, составъ губернскаго правленія усилился, и кругъ его вѣдомства расширился. Прежде строительная и медицинскія части, по закону, относились къ губернскому правленію (см. ст. 716 т. II); но такъ какъ существовали особыя установленія по этимъ предметамъ (врачебная

управа, строительная и дорожная коммиссія), то оно почти не касалось этихъ вопросовъ. Съ введеніемъ земскихъ учрежденій означенныя установленія закрыты. Но поскольку дѣла, въ нихъ производившіяся, остались въ вѣдѣніи правительства, они сосредоточены въ губернскомъ правленіи. На этомъ основаніи къ числу членовъ правленія прибавились: губернскій врачебный инспекторъ, губернскій инженеръ и губернскій архитекторъ. Независимо отъ того, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, въ общее присутствіе могутъ быть приглашаемы: губернскій и уѣздный предводители дворянства, управляющіе государственными имуществами, удѣльною конторою и казенною палатою, предсѣдатель губернской земской управы, голова „и другія лица, могущія быть полезными общему дѣлу своими познаніями и вліяніемъ“. Такимъ образомъ, ст. 719 т. II, опредѣлявшая составъ губернскаго правленія, измѣнилась въ очень благопріятномъ смыслѣ. Законъ далъ возможность губернаторамъ пользоваться совѣтомъ и указаніями лучшихъ силъ губерніи; не его вина, что они привыкли р ѣ з к о относиться къ совѣщательнымъ органамъ.

Далѣе, законъ 1865 года сосредоточилъ въ губернскомъ правленіи производство по многимъ дѣламъ, бывшимъ прежде въ канцеляріи губернатора.

Изъ этого видно, что законъ 1865 года стремился сдѣлать губернское правленіе дѣйствительно центральнымъ и верховнымъ административнымъ мѣстомъ въ губерніи.

Проектъ выводитъ наше законодательство на дорогу, радикально противоположную той, по которой оно шло со времени Екатерины Великой. Оказывается, что губернаторамъ не нужно ни коллегіи, ни совѣщательнаго присутствія. „Губернскія правленія“, говоритъ проектъ, „упраздняются. Производство административныхъ дѣлъ нынѣшнихъ губернскихъ правленій сосредоточивается въ губернской канцеляріи“.

Стало быть, проектъ признаетъ возможнымъ вести канцелярскимъ порядкомъ только административныя дѣла. Для дѣлъ судныхъ нужно придумать особое учрежденіе. Такимъ установленіемъ является проектируемый губернскій совѣтъ. Разсмотримъ же это будущее установленіе, насколько оно намъ извѣстно по слухамъ.

„Для обсужденія дѣлъ особой важности, или представляющихъ общій для администраціи интересъ, образуется“, говорятъ намъ, „въ каждой губерніи, подъ предсѣдательствомъ губернатора, губернскій совѣтъ“. Онъ состоитъ изъ вице-губернатора, прокурора окружного суда и всѣхъ лицъ, завѣдывающихъ отдѣльными административными учрежденіями въ губерніи. Затѣмъ, въ присутствіе его могутъ быть приглашаемы посторонні я лица, подобно тому, какъ это дозволено

нынѣшнимъ губернскимъ правленіямъ. Кругъ вѣдомства этого совѣта опредѣляется слѣдующимъ образомъ: онъ обсуждаетъ случаи, когда новоизданный законъ неудобенъ къ исполненію (на основаніи ст. 75 осн. зак.) [1]); административныя дѣла особой важности; вопросы о прекаканіяхъ между административными мѣстами; проекты постановленій, издаваемыхъ губернаторомъ [2]); мѣры, принимаемыя въ чрезвычайныхъ случаяхъ; преданіе суду чиновниковъ; разсмотрѣніе жалобъ частныхъ лицъ на лицъ должностныхъ; тѣ дѣла, которыя самъ губернаторъ сочтетъ нужнымъ передать на разсмотрѣніе совѣта.

Такимъ образомъ, судныя и часть административныхъ дѣлъ будутъ обсуждаться въ проектируемомъ установленіи. Оно должно замѣнить собою губернское правленіе, какъ коллегію и, отчасти, какъ совѣщательное присутствіе. Но замѣнитъ ли? Въ этомъ позволительно сомнѣваться. Губернское правленіе было поставлено внѣ и выше другихъ административныхъ установленій именно съ тою цѣлью, чтобъ оно могло разрѣшать дѣла, въ которыхъ сталкивались интересы различныхъ учрежденій. Отдача подъ судъ чиновника не зависѣла отъ его ближайшаго начальства — губернское правленіе еще должно было разрѣшить вопросъ объ основательности обвиненія; разрѣшеніе пререканій между различными установленіями зависѣло также отъ него; теперь эти вопросы будутъ разрѣшаться представителями заинтересованныхъ учрежденій... Вотъ что намъ приходитъ на память по этому поводу. Петръ Великій, учреждая коллегіи, видоизмѣнилъ составъ сената, которому былъ ввѣренъ верховный надзоръ за управленіемъ. Онъ помѣстилъ въ него президентовъ коллегій, что̀ казалось на первый взглядъ очень естественнымъ. Но скоро опытъ доказалъ невыгоду такого порядка. Оказалось, что президенты коллегій такъ заняты своими дѣлами, что не могли хорошо править еще обязанности сенаторовъ, и, сверхъ того, они потакали другъ другу, такъ что надзора никакого не выходило. Великій преобразователь тотчасъ выпроводилъ ихъ изъ сената и мотивировалъ свой поступокъ слѣдующимъ образомъ: „дабы чины сенатскіе партикулярныхъ дѣлъ не имѣли, но непрестанно трудились о распорядкѣ государства; и нынѣ сами будучи въ оныхъ (дѣлахъ) какъ могутъ сами себя судить?“ (П. С. З. № 3877). Нѣчто подобное произойдетъ и съ новыми совѣтами. При соприкосновеніи интересовъ отдѣльныхъ частей всѣ будутъ „радѣть“ другъ о другѣ. Поступаетъ жалоба на административное лицо одного вѣдомства, если

---

[1]) Эти дѣла обсуждались прежде въ общемъ собраніи всѣхъ палатъ.

[2]) Объ этихъ постановленіяхъ мы поговоримъ въ другой разъ.

начальникъ, засѣдающій въ совѣтѣ, за него — другіе члены окажутъ поддержку, чая и для себя, въ подобномъ случаѣ, того же. И въ другихъ отношеніяхъ настоящей гарантіи для государства и частныхъ лицъ они не дадутъ. Если, по мнѣнію проекта, совѣтники губернскихъ правленій обременены дѣлами, то управляющіе отдѣльными частями обременены ими еще больше, и эти занятія совершенно спеціальны. Проектъ въ защиту своего положенія приводитъ, правда, что губернскій совѣтъ по отношенію къ губернатору будетъ независимѣе присутствія губернскаго правленія, которое состоитъ изъ лицъ, прямо подчиненныхъ губернатору. Это было бы совершенно справедливо, предполагая, что управляющіе отдѣльными частями останутся въ нынѣ существующихъ отношеніяхъ къ губернатору. Но тотъ же самый проектъ ставитъ ихъ въ совершенно подчиненное отношеніе къ губернатору, дѣлая ихъ простыми его докладчиками по дѣламъ своего вѣдомства. Вмѣсто однихъ „совѣтниковъ" являются другіе. Что же остается отъ предполагаемой „независимости"?

Но всякія сомнѣнія въ этомъ отношеніи исчезаютъ при соображеніи слѣдующаго обстоятельства. Такъ или иначе, губернское правленіе по суднымъ дѣламъ дѣйствуетъ вполнѣ коллегіально, т.-е. губернатору принадлежитъ власть простого предсѣдателя. Такое постановленіе губернскаго правленія имѣетъ рѣшительное значеніе и можетъ быть отмѣнено только указомъ сената или Высочайшимъ повелѣніемъ. Какое же значеніе будутъ имѣть постановленія губернскихъ совѣтовъ? Это видно изъ слѣдующаго предположенія:

„При разногласіи губернатора съ мнѣніемъ большинства онъ представляетъ мнѣніе совѣта министру внутреннихъ дѣлъ для дальнѣйшаго направленія дѣла".

Это предположеніе не нуждается въ особенныхъ комментаріяхъ. Совѣтъ по коллегіальнымъ дѣламъ будетъ имѣть голосъ не рѣшительный, а только совѣщательный. Губернаторъ можетъ пріостановить исполненіе его постановленія и апеллировать не къ комитету министровъ (что было бы еще понятно, такъ какъ здѣсь находятся главные представители всѣхъ вѣдомствъ), а къ одному министру, отъ котораго зависитъ направленіе дѣла. Это еще разъ показываетъ, какой громадный перевѣсъ получитъ одно министерство надъ всѣми остальными вѣдомствами, если только послѣднія согласятся принести такую жертву.

Представимъ же себѣ картину будущаго губернскаго управленія по началамъ проекта во всемъ ея объемѣ. Губернское правленіе уничтожено. Всѣ части администраціи подчинены не только надзору, но и управленію губернатора. Всѣ бывшія палаты и управленія соста-

вляютъ части губернской администраціи и „ведутъ свои дѣла при участіи въ нихъ губернатора, по докладу ему завѣдывающихъ этими частями всѣхъ сколько-нибудь важныхъ предметовъ; губернаторъ имѣетъ право пріостанавливать распоряженія начальниковъ отдѣльныхъ частей и предлагать имъ къ исполненію свои распоряженія“. Немногія важныя дѣла обсуждаются губернскимъ совѣтомъ, неимѣющимъ рѣшительнаго голоса, потому что его постановленія находятся въ полномъ распоряженіи губернатора и министра внутреннихъ дѣлъ.

Это будетъ дѣйствительнымъ усиленіемъ власти губернаторовъ, но полнымъ крушеніемъ всѣхъ установленій, надъ которыми трудилось столько поколѣній нашихъ лучшихъ государственныхъ людей. Неужели окажутся справедливыми грустныя слова одного нашего сановника: nous n'avons pas d'institutions?

Мы сказали, что власть губернаторовъ усилится. Но вѣрно ли даже это? Власть не есть нѣчто такое, чѣмъ можно наполняться до излишества. Власть есть бремя, и тяжкое бремя; она прежде всего—совокупность обязанностей. Навалите на человѣка слишкомъ много власти, т.-е. обязанностей, и онъ не будетъ знать, что съ нею дѣлать. И теперь губернаторы (мы говоримъ о добросовѣстныхъ) чувствуютъ всю тяжесть своего положенія; что же скажутъ они, когда все будетъ взвалено на нихъ однихъ, когда за все будутъ отвѣчать одни они?

Безъ преувеличенія можно сказать, что новый проектъ можетъ привести только къ двумъ результатамъ, едва ли утѣшительнымъ: или къ бездѣйствію губернаторовъ, или къ полной параличаціи мѣстнаго управленія, къ борьбѣ всѣхъ вѣдомствъ, губернатора съ „управляющими“, министра внутреннихъ дѣлъ съ другими министерствами.

Между тѣмъ, всего этого можно избѣгнуть: стоитъ только улучшать и развивать ту сторону губернаторской дѣятельности, которая указана опытомъ предшествующихъ временъ и самымъ смысломъ губернаторской должности—функцію надзора, оставивъ въ покоѣ всѣ прочія губернскія установленія.

III.

Въ политикѣ, какъ наукѣ, и въ политикѣ, какъ практикѣ, давно пріобрѣлъ себѣ право гражданства слѣдующій афоризмъ: всѣ учрежденія извѣстной страны должны соотвѣтствовать общему принципу ея государственнаго устройства. Афоризмъ, повидимому, очень мудрый; но въ немъ иногда есть кое-что фальшивое. Скажемъ больше—

онъ вообще небезопасенъ, потому что служитъ нерѣдко для прикрытія разныхъ не совсѣмъ чистыхъ стремленій. Нужно ли, напримѣръ, доказать необходимость придавить печать, исказить земскія учрежденія—упомянутый афоризмъ наводитъ на богатѣйшіе аргументы. „Свобода печати несогласна-де съ нашею формою правленія, земскія учрежденія противорѣчатъ-де основнымъ правиламъ нашей верховной власти и т. д.". И печати много надо биться для опроверженія этихъ аргументовъ.

Такъ какъ мы начали говорить объ афоризмахъ, то приведемъ здѣсь кстати и другой, не менѣе мудрый: „Каждый народъ долженъ пользоваться полезными изобрѣтеніями другихъ народовъ".

Кто можетъ сказать что-нибудь противъ этого положенія? Кто станетъ отрицать пользу заимствованія телеграфовъ, желѣзныхъ дорогъ, суда присяжныхъ и т. д.? Не сами ли мы указываемъ на необходимость слѣдовать примѣру западной Европы во многихъ отношеніяхъ?

Сегодня мы явимся противниками этого афоризма и защитниками предыдущаго. Мы увидимъ, какъ мало иногда имѣютъ смысла заимствованія и какъ вѣрно положеніе, что при реформѣ одной части законодательства нужно всегда имѣть въ виду общій его принципъ.

Дѣло идетъ объ одномъ правѣ, которое, по слухамъ, предполагается предоставить губернаторамъ въ видахъ усиленія ихъ власти. Право это, по проекту административно-полицейской реформы, опредѣлено слѣдующимъ образомъ: губернатору предоставляется право издавать постановленія и распоряженія въ развитіе дѣйствующихъ законоположеній о благоустройствѣ и благочиніи, а равно въ „предупрежденіе и пресѣченіе преступленій". Губернаторъ издаетъ эти постановленія не самолично, но по предварительномъ обсужденіи ихъ въ губернскомъ совѣтѣ. Но такъ какъ губернаторъ имѣетъ право, въ случаѣ несогласія съ нимъ большинства совѣтниковъ, представлять дѣло, для дальнѣйшаго направленія, министру внутреннихъ дѣлъ, то роль губернскаго совѣта по этимъ дѣламъ (какъ и по другимъ) не особенно важна. Губернаторъ отвѣчаетъ за свои постановленія, главнымъ образомъ, предъ министромъ внутреннихъ дѣлъ: „О существѣ постановленій и распоряженій, издаваемыхъ губернаторомъ, онъ доводитъ до свѣдѣнія министра внутреннихъ дѣлъ, въ лицѣ котораго сосредоточивается высшій въ этомъ отношеніи контроль". Частнымъ лицамъ предоставляется право жаловаться высшему правительству на постановленія и распоряженія губернатора.

Такъ, говорятъ, формулировано и такъ обставлено чрезвычайно важное, по своимъ практическимъ послѣдствіямъ, право, предоставляемое губернаторамъ. Всѣмъ извѣстно, какъ долго даже высшая

судебная власть не имѣла права толкованія законовъ, а теперь единоличной власти губернатора предоставляется право издавать новыя постановленія въ развитіе дѣйствующаго законодательства...

Ст. 358 т. II иначе смотритъ на власть губернатора; вотъ ея слова: „Будучи токмо исполнителями и, такъ сказать, оберегателями законовъ, они (губернаторы) не вправѣ ни дѣлать новыхъ постановленій, ни отступать отъ существующихъ“. Этотъ порядокъ вещей предполагается измѣнить. Прежде всего посмотримъ, на какомъ основаніи.

Насколько намъ извѣстно, это предположеніе проекта мотивируется слѣдующимъ образомъ. Нашъ кодексъ, говорятъ составители проекта, страдаетъ однимъ существеннымъ недостаткомъ: въ немъ „законы“, въ собственномъ смыслѣ этого слова, поставлены въ рядъ, перемѣшаны съ мелкими, незначительными полицейскими правилами. Вслѣдствіе этого нашъ сводъ страдаетъ изобиліемъ статей, которыя, съ теоретической и практической точки зрѣнія, имѣютъ далеко не одинаковое значеніе, а между тѣмъ числятся безразлично въ числѣ „законовъ“. Съ давнихъ уже поръ (съ 1862 года) во II отдѣленіи Собственной Его Величества канцеляріи возникъ вопросъ объ отдѣленіи законовъ въ собственномъ смыслѣ отъ административныхъ постановленій. Это дало бы возможность лучшей кодификаціи нашего свода, избавило бы его отъ излишняго балласта. Вмѣстѣ съ тѣмъ, предполагалось предоставить право изданія административныхъ распоряженій разнымъ властямъ, начиная съ министровъ. Это послѣднее предположеніе опиралось на примѣръ иностранныхъ государствъ, гдѣ министрамъ, префектамъ и даже мэрамъ предоставлено право издавать распоряженія, необходимыя для хода администраціи.

Разсуждая такимъ образомъ, II отдѣленіе, какъ средоточіе нашихъ кодификаціонныхъ работъ, стремилось сдѣлать очень хорошее заимствованіе изъ законодательно-административной практики европейскихъ государствъ. Дѣйствительно, тамъ законы отдѣлены отъ административныхъ распоряженій (Gesetz и Verordnung); дѣйствительно, тамъ право изданія административныхъ распоряженій принадлежитъ разнымъ представителямъ и органамъ исполнительной власти. Но въ какой мѣрѣ примѣнимъ этотъ порядокъ вещей у насъ?

При разрѣшеніи этого вопроса приходится вспоминать о двухъ афоризмахъ, приведенныхъ нами въ началѣ статьи. Согласенъ ли такой порядокъ съ существующею у насъ формою правленія? Можно ли вводить его только потому, что онъ дѣйствуетъ на Западѣ?

Западъ, какъ извѣстно, отличается отъ Россіи тѣмъ, что тамъ есть особыя представительныя учрежденія, которымъ принадлежитъ

законодательная власть. Поэтому, тамъ давно выработалось основанiе для отдѣленiя законовъ отъ административныхъ распоряженiй. Правила, разсмотрѣнныя палатами и утвержденныя монархомъ, суть законы. Правила, изданныя на основанiи законовъ одною исполнительною властью, суть административныя распоряженiя. Послѣднiя должны держаться въ предѣлахъ законовъ, которые охраняются или высшими государственными установленiями (во Францiи сенатомъ, который можетъ уничтожать всякiй незаконный актъ правительственной власти), или судами.

Въ Россiи законодательная и высшая исполнительная власть нераздѣльны. Каждое постановленiе, изданное въ письменной формѣ, утвержденное верховною властью и обнародованное для всеобщаго свѣдѣнiя и исполненiя, имѣетъ одинаково значенiе закона. На какомъ же основанiи одни изъ такихъ постановленiй будутъ вноситься въ кодексъ, а другiя нѣтъ? Но, не отдѣляя законодательной отъ высшей исполнительной власти, законодательство наше не даетъ подчиненнымъ органамъ исполнительной власти права издавать свои постановленiя; они должны быть простыми исполнителями законовъ. И нельзя не согласиться, что, поступая такимъ образомъ, наше законодательство дѣйствовало совершенно логично и ко благу гражданъ. Въ странѣ, имѣющей самодержавное правительство, необходимо, чтобъ вся законодательная и распорядительная власть была сосредоточена въ лицѣ монарха. Его велѣнiямъ подчиняются одинаково и подданные, и правители. Правители могутъ требовать отъ подданныхъ только того, что узаконено Государемъ Императоромъ. Всякiй законъ исходитъ отъ Государя. Исполнительные органы дѣйствуютъ самостоятельно постольку, поскольку законъ ихъ уполномочиваетъ. Когда законъ молчитъ, а дѣло требуетъ разрѣшенiя, нужно обращаться къ верховной власти—вотъ формула самодержавнаго управленiя.

Всѣ русскiе государи признавали эту формулу, старательно оберегая подданныхъ отъ распорядительной власти органовъ управленiя: они требовали, чтобъ всѣ власти не отступали отъ буквы закона. Если въ административныхъ сферахъ возникало сомнѣнiе, власти должны были обращаться къ правительствующему сенату. Если сомнѣнiе могло быть разрѣшено на основанiи законовъ, сенатъ разрѣшалъ его; если нѣтъ—дѣло поступало въ комитетъ министровъ, т.-е. на Высочайшее разрѣшенiе.

Это сосредоточенiе распорядительной власти только въ особѣ Государя было единственнымъ огражденiемъ возможной для насъ гражданской свободы и безопасности. Предоставить распорядительную власть исполнительнымъ агентамъ, при отсутствiи серьезной для

нихъ отвѣтственности, значило бы лишить гражданъ этой послѣдней гарантіи.

До сихъ поръ мы говорили о предложеніи, возникшемъ во II отдѣленіи. Можетъ быть, мы и ошибаемся въ нѣкоторыхъ пунктахъ, можетъ быть, предполагаемое раздѣленіе законовъ и административныхъ распоряженій удобно, но для насъ важенъ фактъ, что оно еще не состоялось. Законодательство наше еще не разрѣшило, какія дѣла должны быть отнесены къ компетенціи законодательной власти и какія къ вѣдомству власти исполнительной; а пока это разграниченіе не сдѣлано, нельзя бы, кажется, и говорить о предоставленіи губернаторамъ права издавать постановленія. Между тѣмъ, составители проекта, какъ слышно, не только говорятъ объ этомъ, но даже полагаютъ, что ждать этого „разграниченія“ безполезно.

Не касаясь общаго вопроса о выдѣленіи административныхъ распоряженій изъ существующаго свода законовъ, предполагается существенно необходимымъ, въ видахъ приданія административной власти должнаго значенія, предоставить ей право издавать постановленія въ развитіе законовъ о благоустройствѣ и благочиніи, а также о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій.

Другими словами, такъ какъ нужно усилить власть губернаторовъ, то, не дожидаясь необходимыхъ приготовительныхъ работъ, предоставить имъ право чуть не законодательной дѣятельности по такимъ дѣламъ, которыя ближе всего касаются личной свободы и безопасности гражданъ!

Изъ этого ясно видно, что предположенія проекта не имѣютъ никакого отношенія къ предположеніямъ II отдѣленія. Послѣднія стремятся внести больше порядка въ нашъ законодательный матеріалъ, первыя говорятъ исключительно объ усиленіи власти губернаторовъ. Нѣтъ ничего общаго между этими стремленіями.

Какъ опредѣлится компетенція новой власти губернатора? Гдѣ гарантіи неприкосновенности закона, безопасности гражданъ? Предположенія проекта, въ этомъ отношеніи, довольно неопредѣленны; но эта самая неопредѣленность, такъ сказать, весьма опредѣлительна.

Во-первыхъ, кому ввѣрится контроль надъ губернаторскими постановленіями? Естественнѣе всего было бы ожидать, что онъ будетъ сосредоточенъ въ правительствующемъ сенатѣ, которому принадлежитъ право охраненія законовъ. Но, по смыслу проекта, высшій контроль въ этомъ отношеніи ввѣряется министру внутреннихъ дѣлъ, отъ котораго зависитъ отмѣна постановленій, несоотвѣтствующихъ дѣйствующимъ законоположеніямъ или вообще неправильныхъ. Во Франціи это дѣло организовано въ такомъ же смыслѣ. Но не надо забывать, что во Франціи законы уже отдѣлены отъ административ-

ныхъ распоряженій, и сила ихъ обезпечена довольно сильными гарантіями: тамъ законъ строго опредѣлилъ регламентаторскую власть префектовъ, и министры отвѣтственны предъ палатой. И, несмотря на это, во Франціи иногда тяжко приходилось мѣстнымъ жителямъ отъ префектовъ, воображавшихъ себя императорами въ миніатюрѣ. У насъ исполнительная власть поставлена иначе, чѣмъ во Франціи; поэтому для охраненія закона и правъ гражданъ нужно гораздо больше гарантій. Законодательство наше искало этихъ обезпеченій во власти сената; теперь его средства увеличились независимостью суда; но ни сенатъ, ни судъ не призваны, по смыслу проекта, къ охраненію гражданскихъ правъ.

Вотъ что мы слышимъ о правахъ суда по отношенію къ этимъ распоряженіямъ: „Предѣлы судебной власти относительно постановленій и распоряженій административныхъ властей, при примѣненіи ст. 29 уст. о наказ., налаг. миров. суд. [1]), ограничиваются лишь правомъ удостовѣриться, исходятъ ли они отъ лицъ, на то уполномоченныхъ, не отмѣнены ли подлежащимъ высшимъ начальствомъ и распубликованы ли въ подлежащемъ порядкѣ во всеобщее свѣдѣніе". Другими словами, суду предоставляется право только убѣдиться, такъ сказать, въ самоличности постановленія, удостовѣриться, что оно издано губернаторомъ при соблюденіи извѣстныхъ формальностей. Затѣмъ онъ не имѣетъ уже права входить въ оцѣнку законности этого постановленія. Поводомъ къ такому обороту дѣлъ послужило, какъ слышно, одно столкновеніе санктпетербургской полиціи съ судебною властью. По поводу этого столкновенія кассаціонный департаментъ правительствующаго сената изложилъ, что если судъ, на основаніи ст. 29 уст. о наказ., имѣетъ право подвергать взысканію виновныхъ въ неисполненіи законныхъ требованій полиціи, то полиція, какъ сторона обвиняющая, обязана, по требованію суда, представить на его разсмотрѣніе доказательства, подтверждающія законность ея требованій, а судъ имѣетъ право эти доказательства уважить или признать недостаточными.

Такимъ образомъ, правительствующій сенатъ, какъ вѣрный блюститель закона и достоинства судебной власти, призналъ за нею право убѣждаться не только въ подлинности, но и въ законности административнаго постановленія; пропитанный началами новой судебной реформы, онъ ясно видѣлъ, что полиція въ судѣ одна изъ сторонъ, и что обѣ стороны должны пользоваться должными гарантіями.

---

[1]) Статья эта гласитъ: „За неисполненіе законныхъ распоряженій, требованій или постановленій правительственныхъ и полицейскихъ властей, а равно земскихъ и общественныхъ учрежденій, когда симъ уставомъ не опредѣлено за то иного наказанія, виновные подвергаются: денежному взысканію не свыше пятнадцати рублей"

Проектъ, какъ слышно, измѣняетъ этотъ порядокъ вещей. Если распоряженіе подлинно, судъ обязанъ безмолвно примѣнять его; полиція будетъ не одною изъ сторонъ, состязающихся въ судѣ, а начальствомъ, предлагающимъ извѣстную мѣру „къ исполненію"; судопроизводство будетъ состоять не въ разбирательствѣ двухъ сторонъ, а въ безмолвномъ наказаніи одной по требованію другой. „Полиція указала, а судъ приговорилъ" — вотъ формула предполагаемаго судопроизводства...

Еще нѣсколько такихъ мѣропріятій, и немного останется отъ судебной реформы.

IV [1]).

Недавно мы, по слухамъ, сообщили о проектѣ реформы губернскихъ учрежденій и разобрали его основанія. Теперь намъ приходится судить о впечатлѣніи, произведенномъ нашими возраженіями, и говорить о новыхъ аргументахъ, слухи о которыхъ доходятъ до насъ со всѣхъ сторонъ. На этотъ разъ аргументы, съ помощью которыхъ хотятъ защитить новый проектъ, построены на совершенно другихъ основаніяхъ, чѣмъ прежніе. Прежде мы имѣли дѣло съ краткими, но очень выразительными формулами: „власть правительства надобно вооружить новыми средствами; надобно усилить власть губернаторовъ; надобно позволить имъ толковать и почти издавать законы" и т. д. Въ виду такихъ принциповъ, положеніе печати и общества было очень ясно: они знали, что губернаторъ, который теперь въ силахъ сдѣлать все возможное, отнынѣ будетъ имѣть власть еще бо̀льшую; что если теперь власть губернаторовъ во многихъ случаяхъ можетъ не стѣсняться предѣлами закона, то впредь онъ самъ будетъ издавать распоряженія, „имѣющія силу закона". Всѣ съ недоумѣніемъ смотрѣли на быстрый ростъ этой силы и невольно спрашивали себя: „что же останется отъ реформъ нынѣшняго царствованія?" Но всѣ, по крайней мѣрѣ, понимали, чего хочетъ проектъ и куда онъ ведетъ общество. Теперь оказывается, что ни общество, ни печать не понимали ясно цѣли и смысла предполагаемаго преобразованія, что оно построено на такихъ принципахъ, о которыхъ и не догадывалась печать.

Оказывается, что проектъ долженъ осуществить слѣдующія идеи: децентрализацію, единство въ управленіи, и что въ основныхъ своихъ началахъ онъ согласенъ съ планами лучшихъ государствен-

[1]) Послѣднія двѣ статьи написаны по поводу опроверженій, появившихся, какъ было слышно въ административныхъ сферахъ, противъ разныхъ статей, въ томъ числѣ и нашихъ.

ныхъ людей начала нашего столѣтія, каковъ, напримѣръ, планъ Сперанскаго.

Итакъ, съ почвы практической цѣлесообразности мы переносимся на почву научныхъ началъ и историческихъ преданій. Мы увидимъ ниже, что еслибъ проектъ стоялъ на почвѣ науки и исторіи, то никогда не поступилъ бы на разсмотрѣніе законодательныхъ учрежденій. Появленіе его въ административныхъ сферахъ объяснилось, по нашему разумѣнію, именно слабостью научныхъ и историческихъ свѣдѣній въ нашемъ обществѣ. Теперь проектъ ставится одновременно подъ защиту теоріи и исторіи. Посмотримъ, насколько та и другая способны поддержать его.

Начнемъ съ теоріи.

Теоретическія начала, въ упомянутыхъ возраженіяхъ, представляются понятіями децентрализаціи и единства въ управленіи.

Проектъ находитъ, что мы страдаемъ сильною централизацiею и что намъ недостаетъ единства въ управленіи. Въ какой же степени проектъ можетъ устранить эти два недостатка? Приведетъ ли онъ къ децентрализаціи? Установитъ ли онъ единство въ управленіи?

Для разрѣшенія этихъ вопросовъ уяснимъ себѣ прежде всего понятіе децентрализаціи.

Подъ именемъ децентрализаціи вообще разумѣется такая система внутренняго управленія, при которой задачи администраціи сосредоточиваются, главнымъ образомъ, въ рукахъ мѣстнаго правительства; въ рукахъ же установленій центральныхъ остаются лишь функціи, необходимыя для поддержанія единства въ администраціи и однообразія въ исполненіи законовъ. Формула этого распредѣленія функцій власти можетъ быть выражена слѣдующимъ образомъ: въ вѣдѣніи мѣстнаго правительства сосредоточиваются задачи дѣйствительнаго управленія, въ рукахъ правительства центральнаго—власть высшаго надзора и правленія. Вслѣдствіе этого, установленія мѣстныя получаютъ значеніе по преимуществу административныхъ, установленія центральныя—политическихъ властей.

Изъ этого опредѣленія мы можемъ уже вывести первое, коренное условіе административной децентрализаціи. Мѣстнымъ установленіямъ сообщается такая степень власти, какая нужна для осуществленія обыденныхъ задачъ администраціи, но не можетъ быть дарована ни одна изъ функцій власти политической. Полновластіе органовъ мѣстнаго управленія будетъ не децентрализацiею, но или политическою автономіею, если эти права сообщаются мѣстному представительству, или произволомъ, если они даны правительственному органу. Система персидскихъ сатрапій не была децентрализацiей; система нынѣшнихъ турецкихъ пашалыковъ не есть децентрализація. Мѣстное прави-

тельство должно быть правительствомъ подзаконнымъ, т.-е. дѣйствовать въ предѣлахъ закона, установленнаго высшею властью и охраняемаго судомъ. Въ такой только формѣ оно можетъ удовлетворять требованіямъ государственнаго единства и блага мѣстныхъ жителей. Проектъ упускаетъ изъ виду и ту и другую цѣль, сообщая губернаторамъ право издавать административныя постановленія „въ развитіе дѣйствующаго законодательства". Такое право не вытекаетъ изъ потребностей административной децентрализаціи; оно возводитъ губернатора въ несвойственный ему санъ политической должности.

И дѣйствительно, въ чемъ состоятъ выгоды и задачи централизаціи? Удобство децентрализаціи вообще заключается въ томъ, что она даетъ возможность всѣ вопросы внутренняго управленія, поскольку они не касаются общегосударственныхъ интересовъ и не нуждаются въ высшихъ политическихъ соображеніяхъ, разрѣшать на мѣстѣ, примѣняясь къ мѣстнымъ удобствамъ и безъ большой проволочки времени. Такой порядокъ, при которомъ разрѣшеніе всякой мелочи зависитъ отъ центральнаго правительства, при которомъ постройка ничтожнаго моста должна ожидать дѣсколько лѣтъ разрѣшенія отдаленнаго министерства, не знающаго мѣстныхъ условій, затрудняетъ правильное теченіе общественной жизни, своевременное удовлетвореніе общественныхъ потребностей. Поэтому, мѣстнымъ властямъ необходимо дать извѣстную степень самостоятельности; но нужно ли возводить ихъ на степень политическихъ властей? Самостоятельность власти не предполагаетъ произвола. Судебная власть самостоятельна въ предѣлахъ, указанныхъ закономъ, и всѣ этимъ довольны; но что было бы при превращеніи нашихъ судей въ восточныхъ кади?

Идемъ далѣе. Административная децентрализація необходима для удобствъ мѣстной жизни. Но какими условіями должна быть обставлена децентрализованная власть? Во-первыхъ, опытъ всѣхъ временъ и народовъ доказываетъ, что если функціи административной власти ввѣряются во всемъ объемѣ одному лицу, представляющему собою „мѣстную власть", то такая децентрализація, вмѣсто пользы, приноситъ вредъ. При единоличномъ управленіи децентрализація превращается въ произволъ. Нагляднѣйшимъ примѣромъ этого могутъ служить прежніе французскіе интенданты. Во Франціи, при „старомъ порядкѣ", были разныя мѣстныя и центральныя учрежденія, были парламенты и мѣстныя собранія и министры. Несмотря на это, на самомъ дѣлѣ власть сосредоточилась въ лицѣ интендантовъ. И что же вышло? „Никогда", говорилъ Джонъ Ло маркизу д'Аржансону, „я не повѣрилъ бы тому, что видѣлъ въ бытность свою контролеромъ финансовъ. Знайте, что Франція управляется тридцатью интендантами. У

насъ нѣтъ ни парламентовъ, ни собраній; отъ этихъ тридцати интендантовъ зависитъ счастье и несчастье провинцій, ихъ довольство и скудость". Иначе и быть не можетъ. Лицо, являющееся „представителемъ" правительственной власти въ мѣстности, съ одной стороны, удалено отъ высшаго правительственнаго контроля, съ другой—ему безусловно подчинены всѣ вѣдомства и общественные органы. Поэтому, для него является двоякая возможность: злоупотребленій относительно высшаго правительства и произвола относительно мѣстныхъ жителей. Интересы правительства, закона и общества одинаково не ограждены.

Поэтому-то всѣ разумные законодатели, децентрализируя административную власть, ставили ее въ условія двоякаго рода: они обставляли „представителей" власти коллегіальными учрежденіями, заботились о точномъ разграниченіи вѣдомствъ, о возможной самостоятельности каждаго учрежденія. Затѣмъ, они заботились о сообщеніи извѣстныхъ правъ мѣстному обществу, о призваніи его къ участію въ мѣстномъ управленіи. Они старались, чтобъ мѣстная власть дѣйствовала не среди безправнаго народонаселенія, а среди организованнаго и обезпеченнаго разными правами общества. Такъ поступили у насъ Петръ Великій и Екатерина II [1]). Эти стремленія всѣхъ мудрыхъ законодателей совпадаютъ и съ строгими требованіями теоріи. Когда во Франціи возникъ въ наукѣ и обществѣ вопросъ о децентрализаціи, всѣ лучшіе и благороднѣйшіе умы одинаково поняли этотъ вопросъ. „Дайте намъ провинцію, самостоятельную, живую провинцію"—вотъ общій голосъ политической школы, основанной Токвилемъ и Леономъ Фоше. Наполеонъ III, декретомъ 25-го марта 1852 года, затѣялъ нѣчто въ родѣ децентрализаціи. Но тутъ-то и оказалось, что правительство разумѣло подъ именемъ децентрализаціи одно, а публицисты и общество другое. Послѣдніе желали децентрализаціи потому, что имъ желалось вдохнуть въ провинціи новую жизнь, убитую всепоглощающимъ вліяніемъ Парижа. Но они понимали, что эта цѣль не можетъ быть достигнута однимъ усиленіемъ власти мѣстныхъ органовъ правительства, что если общество не приметъ участія въ мѣстной администраціи, провинція останется, по-прежнему, мертва. Они понимали, что, если префектъ получитъ нѣкоторыя права, прежде принадлежавшія центральной власти, свобода мѣстной жизни ничего отъ того не выиграетъ, и мѣстность не сдѣлается живымъ организмомъ. Поэтому они отождествляли децентрализацію съ самоуправленіемъ.

Правительство второй имперіи преслѣдовало другія цѣли: оно хотѣло, для своихъ эгоистическихъ интересовъ, покрыть Францію

---

[1]) Мы подробно скажемъ объ этомъ въ слѣдующей статьѣ.

сѣтью всевластныхъ своихъ агентовъ. Но такъ какъ оно умѣетъ маскировать свои скрытныя побужденія громкими словами, то и назвало всю эту продѣлку „децентрализаціей“. Вотъ какъ оно объяснило свой поступокъ: „Г. префектъ, мысль, диктовавшая декретъ 25 марта (1852 г.), имѣла въ виду дать департаменту болѣе личное существованіе и для этого дано вамъ больше свободы въ управленіи тѣми вопросами, которые до него касаются“. Другими словами, декретъ ограничился тѣмъ, что расширилъ власть префектовъ. Ожиданія общества были обмануты, и нѣтъ ничего удивительнаго, что защитники децентрализаціи обратились къ декрету съ суровымъ словомъ порицанія. Вотъ что говорилъ одинъ талантливый публицистъ: „Децентрализація 1852 года есть домашняя сдѣлка между министромъ внутреннихъ дѣлъ и префектами... Дѣло пойдетъ скорѣе,—говорятъ намъ,—но пойдетъ ли оно лучше и въ болѣе благопріятномъ смыслѣ для свободы?“ Другой писатель, Барантъ, говоритъ: „Въ послѣднее время придумали передать префектамъ нѣкоторые атрибуты центральной власти, чтобъ уменьшить, какъ говорятъ, централизацію. Но, въ сущности, это значитъ менѣе контролировать дѣйствія агентовъ власти, это значитъ идти тѣмъ же путемъ, который привелъ къ такому быстрому вырожденію должности интендантовъ“.

Время доказало справедливость этихъ словъ. Власть префектовъ была усилена, но они не поддержали ни силы, ни достоинства власти. Децентрализація 1852 года еще разъ служитъ доказательствомъ, что безмѣрность правъ не доказываетъ силы власти и не ведетъ къ ней. Достоинство и сила власти могутъ быть поддержаны не личною силою одного должностного лица, а системою организованныхъ правительственныхъ и общественныхъ установлнній, между которыми правильно распредѣлены всѣ задачи мѣстной администраціи.

Сдѣлаемъ выводъ изъ всего сказаннаго:

Децентрализація не должна сообщать органамъ мѣстной власти такихъ правъ, которыя, по существу или по условіямъ данной страны, должны быть сосредоточены въ рукахъ высшей политической власти.

Децентрализація административныхъ правъ не должна вести къ сосредоточенію ихъ въ одномъ лицѣ. Она достигаетъ своей цѣли только при условіяхъ коллегіальной организаціи, правильнаго распредѣленія вѣдомствъ и участія общества въ администраціи.

Что же хочетъ сдѣлать проектъ? Онъ сосредоточиваетъ всю силу мѣстной администраціи въ лицѣ губернатора, надѣясь, что это усиленіе губернаторской власти ни въ чемъ не ослабитъ самостоятельности отдѣльныхъ вѣдомствъ, несависимости суда и общественныхъ учрежденій. Въ этомъ позволительно усомниться. Во-первыхъ, относительно начальниковъ отдѣльныхъ частей, мы уже видѣли, что

проектъ ставитъ ихъ относительно губернатора въ такое положеніе, въ какомъ находятся въ настоящее время совѣтники губернскихъ правленій. Можно сказать даже, что это положеніе нѣсколько хуже: совѣтники по нѣкоторымъ дѣламъ (суднымъ) постановляли опредѣленіе совмѣстно съ губернаторомъ коллегіально, т.-е. по большинству голосовъ причемъ каждый голосъ былъ вполнѣ самостоятеленъ. Словомъ, присутствіе губернскаго правленія по этимъ дѣламъ имѣло голосъ рѣшительный. Начальники отдѣльныхъ частей, будущіе члены губернскихъ совѣтовъ, по всѣмъ важнѣйшимъ дѣламъ имѣютъ лишь голосъ совѣщательный. Губернаторъ, не согласившись съ мнѣніемъ большинства, пріостанавливаетъ исполненіе и представляетъ дѣло, для дальнѣйшаго направленія, министру внутреннихъ дѣлъ. Что касается дѣятельности каждаго учрежденія въ отдѣльности, то тутъ власть губернатора неограничена: онъ можетъ пріостановить всякое распоряженіе начальника отдѣльной части. Спрашивается, можно ли назвать это положеніе самостоятельнымъ? Проектъ, какъ слышно, утверждаетъ, что начальники отдѣльныхъ частей будутъ самостоятельны на слѣдующемъ основаніи: они остаются-де представителями отдѣльныхъ центральныхъ вѣдомствъ; а такъ какъ эти вѣдомства самостоятельны, то и ихъ агенты могутъ прибѣгать подъ ихъ защиту въ случаѣ произвольныхъ дѣйствій губернатора. Такая аргументація, по нашему мнѣнію, называется, на добромъ латинскомъ языкѣ, petitio principii. Дѣло идетъ, какъ мы это доказали въ нашихъ прежнихъ статьяхъ, объ уничтоженіи настоящихъ самостоятельныхъ центральныхъ вѣдомствъ предъ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, а теперь, на основаніи этой предполагаемой независимости, построена гипотеза самостоятельности ихъ мѣстныхъ органовъ! Гипотеза навѣрное останется гипотезой, а произволъ губернаторовъ—фактомъ.

Затѣмъ, защитники проекта указываютъ, какъ мы слышали, на то, что расширеніе власти губернаторовъ не грозитъ самодѣятельности суда и земскихъ учрежденій. Дѣйствительно, проектъ прямо не упоминаетъ объ ограниченіи судебныхъ и общественныхъ органовъ въ пользу губернаторской власти. Но, во-первыхъ, объ этомъ не нужно упоминать: никогда и нигдѣ административная власть не уничтожала законодательнымъ порядкомъ правъ суда и общественныхъ учрежденій. Она просто пересиливала ихъ de facto. А всѣ условія для такого пересиливанія даются губернаторамъ. Развѣ правило, по которому судъ долженъ безмолвно примѣнять губернаторское постановленіе, не удостовѣряясь въ его законности, не есть такое условіе? Въ настоящее время органы суда и самоуправленія кое-какъ уравновѣшены съ властью губернатора. Но не надо забывать, что всѣ эти цѣнные дары нынѣшняго благодѣтельнаго царствованія су-

ществуютъ въ видѣ нѣжнаго зародыша, который требуетъ ухода, береженья. Они поставлены въ такія условія, что малѣйшее напряженіе власти въ административныхъ органахъ можетъ стереть ихъ съ лица земли Нужно большое искусство для поддержанія равновѣсія между общественными учрежденіями и судомъ, съ одной, и губернаторскою властью, съ другой стороны. До настоящаго времени это равновѣсіе поддерживается. Но теперь одна чашка вѣсовъ наполняется новыми гирями: она перетянетъ, а другая останется... на воздухѣ. Что̀ можетъ спасти ее? Гласность? сила общественнаго мнѣнія? независимость магистратуры?.. Но существуетъ ли еще все это у насъ въ надлежащей степени?

Далѣе, проектъ не ограничивается сосредоточеніемъ всей административной власти въ рукахъ губернатора: онъ усиливаетъ эту власть правами, которыя, какъ мы доказали, могутъ принадлежать у насъ только верховной власти. Губернаторы вооружаются правомъ дѣлать административныя постановленія, въ „развитіе дѣйствующаго законодательства“. Эти постановленія безусловно обязательны даже для судовъ. Отнынѣ административная власть будетъ сама судьею законности своихъ дѣйствій. Изъ административной она превращается въ политическую.

Такова „децентрализація“, которую обѣщаетъ проектъ. Это не децентрализація закономѣрной власти, а организація большаго или меньшаго произвола, который можетъ замѣнить собою все существующее управленіе.

Такую децентрализацію называютъ, какъ мы слышали, единствомъ власти и управленія. Разсмотримъ и этотъ аргументъ.

О какомъ единствѣ идетъ здѣсь рѣчь? Мы знаемъ только одно единство — государственное, требующее однообразныхъ для всей страны учрежденій и однообразнаго примѣненія законовъ. Проектъ, повидимому, имѣетъ въ виду другое единство — единство лишь мѣстной администраціи, которое можетъ быть достигнуто усиленіемъ власти губернатора. Смѣемъ думать, что такое „единство“ не приведетъ къ тому, котораго мы такъ желаемъ.

Когда губернаторъ получитъ обѣщанныя ему права, онъ дѣйствительно можетъ съ увѣренностью сказать: „въ моей губерніи все дѣлается такъ, какъ я хочу“. Единою мыслью проникнутся одинаково и дѣятельность полиціи, и отправленіе правосудія, и финансовая администрація, и земское управленіе. Да, „единою мыслью“; но какою? Будетъ ли это мысль державнаго законодателя страны,—мысль, проникшая всѣ учрежденія нашего государства, всѣ права и отношенія гражданъ,—или субъективная, личная мысль начальника губерніи? Не обинуясь можно сказать, что послѣдняя. Губернаторъ, вооружен-

женный новыми своими правами, проникаетъ во всѣ части управленія, всюду даетъ свое направленіе, вездѣ проводитъ свою „мысль“ — единство управленія полное. Но будетъ ли оно способствовать государственному единству?

Отвѣтомъ на этотъ вопросъ можетъ служить примѣръ тѣхъ областей, гдѣ на мѣстѣ существуетъ власть, во всемъ напоминающая проектируемыхъ губернаторовъ: это тѣ области, гдѣ имѣются генералъ-губернаторы... Мы неоднократно уже говорили объ этой, по нашему мнѣнію, совершенно лишней, а иногда и не безвредной власти; повторять сказанное было бы излишне.

Но то, что теперь существуетъ въ видѣ исключенія, въ силу новаго проекта сдѣлается общимъ правиломъ. Если теперь вновь вышедшій законъ не можетъ быть увѣренъ, что его исполнятъ въ надлежащемъ видѣ въ такомъ-то отдѣльномъ краѣ, то, по крайней мѣрѣ, онъ убѣжденъ, что найдетъ себѣ пріютъ въ серединныхъ губерніяхъ. Тогда же онъ потеряетъ и эту надежду. Каждый губернаторъ вправѣ будетъ сказать ему: „Чего ты отъ меня хочешь? Генералъ-губернаторы тебя не приняли, и я вправѣ сдѣлать то же. Развѣ я не равенъ имъ? Они состоятъ въ III классѣ, вмѣстѣ съ сенаторами—я тоже. Имъ подчиняются всѣ части управленія—мнѣ тоже. Я даже больше ихъ: имъ не предоставлено права издавать постановленій, въ виду развитія дѣйствующихъ законовъ, а мнѣ предоставлено. Стало быть...“ Словомъ, всѣ невыгоды генералъ-губернаторскаго управленія, нынѣ являющіяся исключеніемъ, тогда могутъ сдѣлаться общимъ правиломъ. Предоставляемъ всѣмъ и каждому судить, какое единство водворится тогда въ управленіи.

Но да не подумаютъ читатели, что мы въ самомъ дѣлѣ полагаемъ, будто новый проектъ приведетъ къ такимъ результатамъ. Онъ, дѣйствительно, привелъ бы къ нимъ, еслибъ въ основаніи его лежала та мысль, которую мы только что разобрали. Но дѣло въ томъ, что эта мысль и эти цѣли, указываемыя проектомъ, заключаютъ въ себѣ нѣчто самостоятельное. За стремленіемъ къ такъ-называемому единству въ мѣстномъ управленіи находится другое, болѣе глубокое стремленіе. Было бы странно думать о единствѣ въ мѣстномъ управленіи тогда, когда высшая администрація раздѣляется на самостоятельныя вѣдомства, называемыя министерствами. Стало быть, нужно прежде всего достигнуть единства здѣсь, а потомъ уже думать о единствѣ администраціи въ мѣстности.

Если министерства сохраняютъ свою самостоятельность и надлежащее вліяніе на ходъ мѣстнаго управленія, то губернаторы со всею своею властью будутъ поставлены въ очень невыгодное положеніе: они принуждены будутъ выдерживать перекрестный огонь разныхъ

вѣдомствъ. Но дѣло въ томъ, что подчиненіе губернатору всѣхъ вѣдомствъ на мѣстѣ приведетъ къ подчиненію всѣхъ центральныхъ установленій вѣдомству одного министерства. Губернаторъ подчиненъ непосредственно министру внутреннихъ дѣлъ и только косвенно зависитъ отъ другихъ вѣдомствъ. Послѣднія могутъ писать, предписывать сколько имъ угодно; но если губернаторъ наложитъ свое veto на распоряженіе должностного лица, приводящаго въ исполненіе ихъ распоряженіе, они ничего не въ состояніи будутъ сдѣлать. Напрасно станутъ они разсчитывать на вѣрноподданность и гражданскія доблести своихъ мѣстныхъ органовъ: каждый чиновникъ хорошо знаетъ, что для него важнѣе всего расположеніе его ближайшаго начальства. Ближайшимъ же начальникомъ всѣхъ служащихъ въ мѣстности будетъ губернаторъ; а губернаторъ, въ свою очередь, подчиненъ министерству внутреннихъ дѣлъ.

Слѣдовательно, скажутъ, мы достигли, повидимому, условій настоящаго „единства"? Нѣтъ, намъ кажется, мы по-прежнему далеки отъ этой желанной цѣли. Во-первыхъ, мы не думаемъ, чтобъ административное единство могло быть осуществлено въ формѣ фактическаго преобладанія одного вѣдомства надъ другими. Одно изъ благороднѣйшихъ свойствъ человѣческой природы состоитъ въ томъ, что человѣкъ никогда не подчиняется охотно господству факта: оно всегда возбуждаетъ въ немъ неудовольствіе. Вмѣсто желаемаго единства въ высшей администраціи, мы получимъ глухую, сдержанную, но всегда вредную борьбу недовольныхъ вѣдомствъ. Есть одинъ способъ достигнуть настоящаго единства въ администраціи: мы видимъ его въ подчиненіи всѣхъ вѣдомствъ одному высшему учрежденію, подобному, напримѣръ, прежнему, петровскому сенату...

Наконецъ, можно ли будетъ управиться съ новою, вызываемою къ жизни силою? Сомнительно. Положеніе губернаторовъ, по смыслу новаго проекта, радикально измѣнится: они не будутъ уже первою административною властью въ губерніи (это положеніе они имѣютъ и въ настоящее время)—они сдѣлаются большою и во многихъ отношеніяхъ независимою политическою силою. Ихъ, сравненныхъ, въ іерархическомъ отношеніи, съ сенаторами и генералъ-губернаторами, нельзя будетъ держать въ прежней зависимости—они сдѣлаются вполнѣ автономическою властью. Какія послѣдствія могутъ явиться отъ столкновенія этихъ двухъ властей?...

Таково значеніе проекта съ точки зрѣнія теоретическихъ началъ. Въ слѣдующей статьѣ мы разсмотримъ его съ точки зрѣнія историческихъ данныхъ нашего законодательства—съ точки зрѣнія историческаго преданія.

V.

Въ предыдущей статьѣ, говоря о значеніи проекта губернской реформы съ теоретической точки зрѣнія, мы обѣщали разсмотрѣть его съ точки зрѣнія историческихъ данныхъ нашего законодательства. Задача довольно трудная, и трудна она не только потому, что изслѣдователю приходится имѣть дѣло съ массою матеріала, но и потому, что этотъ матеріалъ не приведенъ въ систему, нисколько не обработанъ. Мы смѣемъ думать, что, еслибъ исторія нашей губерніи была выяснена наукою какъ слѣдуетъ, намъ не пришлось бы имѣть дѣло съ новымъ проектомъ губернской реформы: онъ не могъ бы явиться на свѣтъ. Но дѣло въ томъ, что исторія „губерніи" не обработана еще научнымъ образомъ; обширный сырой матеріалъ ждетъ еще изслѣдователя. Наконецъ, трудность нашей задачи усложняется еще тѣмъ, что намъ предстоитъ выполнить ее въ размѣрахъ небольшой газетной статьи.

Къ счастью, начала, руководящія нашимъ законодательствомъ по этому предмету, до такой степени просты и ясны, съ такою логическою послѣдовательностью проходятъ чрезъ лучшіе памятники XVIII и XIX столѣтій, что они сами по себѣ, безъ научныхъ пособій, помогутъ намъ справиться съ обширнымъ сырымъ матеріаломъ. Вчитываясь въ указы Петра Великаго, грамоты и учрежденія Екатерины II, мы поражаемся простотою и трезвостью взглядовъ этихъ великихъ законодателей. Не впадая въ преувеличеніе, можно сказать, что Россія не пережила этихъ взглядовъ, а только развиваетъ ихъ, даетъ имъ болѣе широкій объемъ и прилагаетъ къ большей массѣ подробностей.

Исторія губерніи начинается со времени Петра Великаго. До Петра Россія была раздѣлена на мелкія административныя единицы, носившія названія уѣздовъ. Въ уѣздѣ не было самостоятельныхъ властей въ настоящемъ смыслѣ этого слова. Главная мѣстная должность—воеводы—была приспособлена только къ пассивному исполненію предписаній центральнаго правительства. Для этого „исполненія" воеводы облечены были значительною властью, доходившею до произвола. Исполняя требованія центральнаго правительства, они могли не стѣсняться въ выборѣ средствъ. Нужно было взыскать подати—они ставили неисправныхъ плательщиковъ на правежъ; нужно было исправить дорогу—они гоняли тяглыхъ людей силою. Но настоящими правителями областей они не были: они не могли удовлетворять потребностямъ мѣстныхъ жителей. Возникала тяжба—воевода не могъ разрѣшить ея; его компетенція была ограничена, за рѣдкими исклю-

ченіями, 10 рублями. Уголовный судъ, первоначально ввѣренный во всемъ объемѣ губнымъ старостамъ, а гдѣ ихъ не было, воеводамъ, скоро былъ сокращенъ объемомъ слѣдствія, самый же приговоръ произносился московскимъ приказомъ. Словомъ, какую бы отрасль управленія мы ни взяли, сила мѣстныхъ властей оказывалась несостоятельною: за всѣми дѣлами нужно было обращаться въ Москву.

Въ Москвѣ управленіе уѣздами было распредѣлено между разными приказами. Главное мѣсто между ними занимали четверти и дворцы (напримѣръ, новгородская четверть, казанскій дворецъ). Но иногда роль областныхъ приказовъ играли такія установленія, которыя, повидимому, не имѣли ничего общаго съ мѣстнымъ управленіемъ: таковы разрядъ. посольскій приказъ и т. д. Важнѣйшіе вопросы восходили на разрѣшеніе царской думы.

Каждый уѣздъ сносился (за немногими исключеніями) со своимъ приказомъ непосредственно. Іерархическихъ отношеній между воеводами не было. Каждый изъ нихъ получалъ предписанія, царскія грамоты на свое имя, прямо изъ приказа.

Изъ этого видно, что характеристическія черты правительственной организаціи въ до-петровскій періодъ состояли въ слѣдующемъ. Въ уѣздѣ находилась только низшая, первая инстанція власти. Въ Москвѣ сосредоточивалось все управленіе; для этого здѣсь существовали двѣ инстанціи: средняя (приказъ) и высшая (царская дума).

Бѣдность административной жизни мѣстности увеличивалась еще тѣмъ, что участіе общества въ мѣстномъ управленіи было весьма слабо. Служилое сословіе (будущее дворянство) закрѣпощено было на полковую и гражданскую службу центральному правительству, а потому не могло получить значенія мѣстнаго, независимаго сословія. Крестьянамъ и городамъ предоставлена была нѣкоторая самостоятельность въ ихъ внутреннихъ сословныхъ дѣлахъ, но участія въ общей администраціи у нихъ не было.

Такая система имѣла свои выгоды съ политической точки зрѣнія: она способствовала сплоченію государства въ одно цѣлое въ то время, когда государство принуждено было вести борбьбу съ внѣшними и внутренними врагами. Но административные результаты ея были несостоятельны. Злоупотребленіе власти, расхищеніе казны, угнетеніе мѣстныхъ жителей — таково было общее положеніе дѣлъ по отзывамъ современниковъ.

При Петрѣ Великомъ этотъ порядокъ вещей измѣнился. Въ 1708 году Россія была раздѣлена на губерніи. Губернское управленіе получило значеніе прежнихъ областныхъ приказовъ. Центральная инстанція передвинута въ мѣстность. Губернаторъ, какъ главный правитель мѣстности, былъ окруженъ выборнымъ совѣтомъ изъ

мѣстныхъ дворянъ, подъ именемъ ландратской коллегіи. Это учрежденіе было коллегіей не по одному только имени: оно коллегіально рѣшало съ губернаторомъ всѣ дѣла. Губернатору было подчинено уѣздное начальство, измѣнившее только свое имя. Воеводы были переименованы въ комендантовъ, а въ большихъ городахъ въ оберкомендантовъ. Впослѣдствіи Петръ создалъ еще новую, среднюю единицу—провинцію, завѣдываніе которою было ввѣрено воеводамъ, получившимъ новую инструкцію. Городское сословіе еще раньше получило самостоятельную организацію съ выборнымъ управленіемъ. Судебная власть отдѣлена отъ административной; въ каждой административной единицѣ имѣлась своя судебная инстанція. Теченіе административныхъ дѣлъ заканчивалось въ мѣстныхъ инстанціяхъ. Общій надзоръ за ходомъ внутренняго управленія былъ ввѣренъ высшему государственному учрежденію — сенату, который и былъ единственною инстанціею въ столицѣ, вмѣсто прежнихъ двухъ. При сенатѣ имѣлся особый губернскій столъ, куда поступали изъ губерній всѣ дѣла и донесенія. При сенатѣ же состояли коммиссары отъ губерній (отъ каждой по два) для принятія указовъ сената и сообщенія ему свѣдѣній изъ губерній.

Такимъ образомъ, губернская реформа Петра Великаго имѣла въ виду слѣдующія цѣли: децентрализацію правительственной власти; раздѣленіе вѣдомствъ; увеличеніе числа инстанцій; призваніе общества къ участію въ мѣстной администраціи.

Мысль преобразователя не умерла въ нашемъ законодательствѣ. Но ни ему самому, ни ближайшимъ его преемникамъ не суждено было осуществить ее вполнѣ. Тогдашнія условія и средства Россіи не дозволяли этого. Россія все еще находилась въ напряженной борьбѣ съ сосѣдями—она завоевывала свое существованіе, пробивалась къ своимъ морямъ. Всѣ наличныя силы государства — люди и деньги—уходили на войну и реформу. Государство не могло дать много людей на губернскія установленія; да ихъ и вообще было мало. Сословія, призывавшіяся къ участію въ мѣстномъ управленіи, сохраняли свой крѣпостной характеръ. Дворянство почти постоянно находилось въ полкахъ; двѣ трети его обязательно посвящали себя военной службѣ, и только одна треть могла идти въ „гражданство“. А гражданскихъ должностей теперь было очень много, и онѣ оставались незанятыми или занимались людьми недостойными.

Губернская реформа оказалась несостоятельною. Нужно было усилить средства центральнаго управленія. Въ 1718 году Петръ Великій приступилъ къ учрежденію новыхъ центральныхъ учрежденій — коллегій. Коллегіи, сравнительно съ прежними приказами, были шагомъ впередъ. Относительно своей организаціи, порядка

дѣлопроизводства, распредѣленія между ними дѣлъ, онѣ вполнѣ удовлетворяли теоретическимъ взглядамъ того времени. Но, несмотря на это, учрежденіе коллегій заключало въ себѣ зародышъ паденія губернскихъ установленій. Коренная ошибка законодателя заключалась въ томъ, что онъ сосредоточилъ въ коллегіяхъ не только функціи высшихъ правительственныхъ властей, но и самое управленіе. Административная дѣятельность, только что перенесенная въ мѣстность, снова сосредоточилась въ столицѣ; мѣстныя власти были низведены на степень исполнительныхъ агентовъ коллегій. Съ внѣшней стороны, послѣ учрежденія коллегій, губернскія должности какъ будто продолжаютъ развиваться. Являются инструкціи разнымъ камерирамъ, рентмейстерамъ, но внутренняя сила губерніи изсякла. Мѣстныя должности выродились еще при Петрѣ; при его преемникахъ обнаружилась не только ихъ несостоятельность, но и безполезность. Уже Екатерина I возвратилась къ такой системѣ мѣстнаго управленія, которая во многихъ отношеніяхъ напоминала старое московское время.

Развитіе мѣстныхъ учрежденій получило новое движеніе при Екатеринѣ II. Нельзя не согласиться, что ей пришлось дѣйствовать при гораздо лучшихъ условіяхъ, чѣмъ ея великому предшественнику. Силы государства увеличились; Россія заняла почетное мѣсто въ ряду европейскихъ державъ; сословія сложились окончательно — оставалось дать имъ соотвѣтствующую форму. Образованіе все больше и больше распространялось въ массѣ общества. И надо сказать, что Екатерина воспользовалась этими средствами [1]).

Первый шагъ къ преобразованію губернскаго управленія состоялъ въ освобожденіи губернаторовъ отъ безусловной подчиненности коллегіямъ. Это было сдѣлано въ 1764 году. Губернаторы поставлены подъ непосредственное вѣдѣніе императрицы и сената. Но полная реформа губернскихъ учрежденій послѣдовала, какъ извѣстно, въ 1780 году, когда вышла вторая часть Учрежденія о губерніяхъ (первая вышла въ 1775 году). Медленно вырабатывалось знаменитое Учрежденіе; но эта медленность проистекала не изъ однихъ внѣшнихъ затрудненій, на которыя ссылалась императрица. Еслибъ начало Учрежденія вырабатывалось чисто канцелярскимъ порядкомъ, оно было бы написано гораздо раньше; только неизвѣстно, вошло ли бы

[1]) Относительно этихъ и слѣдующихъ фактовъ ср. матеріалы, приложенные г. Калачовымъ къ его разбору сочиненія г. Андреевскаго, *О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ*, равно какъ и эти сочиненія: *Записку о министерствахъ*, Трощинскаго; моя *Высшая администрація Россіи XVIII ст. и генералъ-прокуроры* (*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 37—297. Ред.) и мой же *Историческій очеркъ учрежденія генералъ-губернаторствъ въ Россіи* (*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 299—338. Ред.).

оно въ такомъ случаѣ въ жизнь. Но преобразовательница не довѣряла силамъ канцелярій. Для обсужденія реформъ, готовившихся по всѣмъ частямъ законодательства, она созвала, въ 1767 году, знаменитую коммиссію для составленія новаго уложенія. Мы привыкли называть эту коммиссію послѣднимъ земскимъ соборомъ. И въ самомъ дѣлѣ, это былъ земскій соборъ, потому что вся земля была тутъ... Обыкновенно этотъ соборъ считаютъ чѣмъ-то безслѣдно прошедшимъ въ исторіи нашего законодательства. Благодаря изданіямъ русскаго историческаго общества, мы знаемъ, что „соборъ" оставилъ глубокій слѣдъ своей дѣятельности и именно въ узаконеніяхъ, относящихся до сословій и мѣстнаго управленія. Богатый матеріалъ мнѣній и соображеній данъ былъ въ руки правительству. Учрежденіе о губерніяхъ явилось зрѣлымъ плодомъ мысли не только самой императрицы, но и представителей земли. Такимъ узаконеніямъ суждено жить долго.

Содержаніе Учрежденія достаточно извѣстно нашему обществу уже потому, что оно въ общихъ чертахъ существуетъ и до настоящаго времени. Поэтому мы ограничимся лишь тѣми указаніями, которыя нужны для нашей цѣли.

Вотъ начала Учрежденія:

Каждая губернія признается самостоятельною административною единицею, которая заключаетъ въ себѣ всѣ установленія, необходимыя для администраціи всѣхъ частей управленія. Съ этою цѣлью центральные органы управленія, до тѣхъ поръ сосредоточенные въ столицѣ подъ именемъ коллегій, перенесены въ губернію подъ именемъ палатъ. За ними сохранено ихъ коллегіальное устройство, съ нѣкоторыми лишь измѣненіями. Общество призвано къ участію въ управленіи на слѣдующихъ основаніяхъ: различные классы мѣстнаго общества окончательно получили сословную организацію; начала этой организаціи формулированы, главнымъ образомъ, въ дворянской жалованной грамотѣ и городовомъ положеніи. Каждое сословіе участвуетъ въ административной жизни въ двоякомъ направленіи. Во-первыхъ, сословія по выбору замѣщаютъ должности; во-вторыхъ, они получаютъ право самоуправленія, т.-е. завѣдыванія своими сословными дѣлами чрезъ выборныхъ ими лицъ. Наконецъ, для цѣлей высшей губернской администраціи, для надзора за всѣми мѣстами и лицами и общихъ полицейскихъ цѣлей учреждается губернское правленіе съ губернаторомъ; это учрежденіе состоитъ при высшемъ представителѣ власти—государевомъ намѣстникѣ или генералъ-губернаторѣ, который воплощаетъ въ своемъ лицѣ права государственнаго надзора, охраненіе интересовъ короны и правъ всѣхъ и каждаго.

Въ такомъ видѣ Учрежденіе о губерніяхъ удовлетворяло потреб-

ностямъ времени. Но въ немъ были нѣкоторые недостатки, которые должны были раскрыться рано или поздно. Одни изъ этихъ недостатковъ были тѣсно связаны съ условіями современной организаціи общества. Сюда должно отнести сословный характеръ судовъ и земской полиціи, слабость правъ крестьянства, что объясняется страшнымъ развитіемъ крѣпостного права. Эти недостатки могли уничтожиться только съ преобразованіемъ нашего общественнаго быта, когда выборныя должности построились на новыхъ, земскихъ основаніяхъ. Но другіе недостатки лежали въ самомъ Учрежденіи и обнаружились тотчасъ при введеніи его въ дѣйствіе. Такимъ больнымъ мѣстомъ губернскихъ установленій была должность генералъ-губернатора.

Должность генералъ-губернатора создана для цѣлей главнаго надзора и тѣсно соединялась съ другими губернскими установленіями. Поэтому для каждой губерніи полагался свой генералъ-губернаторъ. Но что такое главный надзоръ? Во-первыхъ, онъ можетъ состоять въ наблюденіи за правильностью дѣйствій мѣстной администраціи, за тѣмъ, чтобъ законъ примѣнялся однообразно во всѣхъ частяхъ управленія, и всѣ мѣста и лица держались въ предѣлахъ своего вѣдомства. Во-вторыхъ, надзоръ можетъ имѣть цѣлью согласованіе дѣйствій администраціи съ общими видами высшаго правительства, направленіе администраціи въ извѣстномъ смыслѣ. Въ первомъ случаѣ надзоръ будетъ административный, во второмъ — политическій. Первый долженъ быть сосредоточенъ въ рукахъ мѣстнаго начальства, второй—высшаго; первый долженъ быть мѣстнымъ, второй—государственнымъ надзоромъ.

Ошибка Екатерины II заключалась именно въ томъ, что она соединила въ рукахъ намѣстниковъ оба вида надзора. Увлекшись мыслью совершенной самостоятельности мѣстнаго управленія, она хотѣла, чтобъ всѣ функціи административной власти имѣли своихъ представителей въ губерніи. Она какъ бы забыла о высшихъ установленіяхъ: для общаго государственнаго управленія остались въ столицѣ сенатъ и генералъ-прокуроръ съ состоявшими при немъ экспедиціями. Все почти было отдѣлено отъ общегосударственныхъ установленій и ввѣрено губернскому начальству. Генералъ-губернаторъ былъ не только блюстителемъ интересовъ закона и администраціи, но и высшею политическою властью въ мѣстности: онъ былъ въ маломъ видѣ генералъ-прокуроръ, дѣйствующій на мѣстѣ.

Несостоятельность такой попытки обнаружилась съ перваго раза. Гдѣ было найти такое множество [1]) государственныхъ людей, достой-

---

[1]) Губерній полагалось 40.

ныхъ быть облеченными высшею политическою властью? Это было трудно, тѣмъ болѣе, что Екатерина смотрѣла очень серьезно на выборъ людей. Поэтому, въ 1781 году, при введеніи Учрежденія, было признано возможнымъ (скажемъ необходимымъ) не назначать генералъ-губернаторовъ въ каждую губернію. Стали соединять по двѣ губерніи (и больше) въ одно генералъ-губернаторство. Выборъ генералъ-губернаторовъ былъ сдѣланъ удачный. Мельгуновъ, Потемкинъ, Румянцевъ, Сиверсъ, Кречетниковъ—таковы были первые генералъ-губернаторы. Несмотря на это, скоро оказалось, что должность генералъ-губернаторовъ идетъ вразрѣзъ съ другими губернскими учрежденіями. Иначе и быть не могло. Политическая должность, поставленная не на свое мѣсто, никогда не принесетъ пользы: туда, гдѣ нужна простая административная власть, не слѣдуетъ сажать власти политической. Генералъ- губернаторы, пользуясь своимъ исключительнымъ положеніемъ, дѣйствовали по „своему усмотрѣнію“ тамъ, гдѣ нужно было дѣйствовать по закону, вмѣшивались во все, пріостанавливали, видоизмѣняли, исправляли все — словомъ, парализовали дѣятельность мѣстныхъ учрежденій.

Императоръ Павелъ I уничтожилъ эту должность въ большинствѣ русскихъ губерній. Характеръ преобразованій Александра I былъ таковъ, что, повидимому, нельзя было ожидать возстановленія ея. Главный, государственный надзоръ былъ отдѣленъ отъ мѣстнаго и получилъ организацію въ лицѣ министерствъ. Для цѣлей мѣстнаго надзора, повидимому, совершенно достаточна должность губернатора. Она удовлетворяетъ цѣли единства администраціи, не стѣсняя и не искажая предписаній высшаго правительства; она поддерживаетъ законность въ мѣстной администраціи, не стѣсняя, въ то же время, самостоятельности отдѣльныхъ вѣдомствъ. Но къ этой простой мысли не сразу пришло наше законодательство.

Внѣшнія войны отвлекли вниманіе императора отъ внутреннихъ преобразованій. Только послѣ 1815 года начали думать о губерніи. Положеніе дѣлъ въ губерніяхъ было не особенно утѣшительно. Должность губернатора оставалась въ неопредѣленномъ положеніи; поэтому она не вполнѣ и удовлетворяла своему назначенію. Слабость средствъ мѣстнаго надзора (хотя здѣсь, кромѣ губернатора, былъ еще и прокуроръ) сознавалась всѣми. Но правительство, вмѣсто того, чтобъ преобразовать должность губернатора, обратилось къ мысли возстановленія генералъ-губернаторовъ. Екатеринѣ II такая ошибка была бы простительна; но правительству Александра I это было непростительно. Оно имѣло уже министерства; оно могло сообразить, что, возстановляя должность генералъ-губернаторовъ, оно ставитъ между губерніею и высшимъ правительствомъ сильную власть, кото-

рая можетъ парализовать оба ряда учрежденій и препятствовать правильному ходу администраціи.

Мысль объ учрежденіи генералъ-губернаторствъ была особенно любезна извѣстному Балашову, бывшему министру полиціи, который въ это время былъ безъ мѣста. Онъ взялся быть первымъ генералъ-губернаторомъ, составить образцовое намѣстничество и сочинить проектъ этого учрежденія для всей имперіи. Ему ввѣрены были пять губерній, изъ которыхъ составилось рязанское генералъ-губернаторство. Какъ онъ управлялъ ими — объ этомъ свидѣтельствуютъ мѣстные старожилы, которые и теперь еще помнятъ о такъ называемой ими „балашовщинѣ". Проектъ его ничѣмъ не лучше его управленія. Читая проектъ, невольно спрашиваешь себя: чего хотѣлось этому человѣку? По его мнѣнію, генералъ-губернаторы суть нѣчто среднее между губернаторомъ и министрами. Министрамъ принадлежитъ высшее управленіе, губернаторамъ низшее, а генералъ-губернаторъ только наблюдаетъ, чтобъ губернаторы исполняли распоряженіе высшихъ властей. „Въ такомъ видѣ", говоритъ Балашовъ, „генералъ-губернаторы не могутъ быть непріятны министрамъ и неполезны службѣ".

Балашову, дѣйствительно, надо было подумать, чтобъ не быть непріятнымъ министрамъ. Министры косо смотрѣли на генералъ-губернаторства. Гурьевъ, Канкринъ и другіе видѣли ясно, что изъ „проекта" не выйдетъ ничего хорошаго. Въ 1821 году Балашовъ представилъ свой проектъ. Къ тому же времени представилъ свои соображенія Сперанскій. Этотъ государственный человѣкъ только что возвратился изъ изгнанія, куда онъ попалъ по милости той партіи, къ которой принадлежалъ и Балашовъ. Въ угоду сильнымъ людямъ онъ написалъ свои соображенія въ балашовскомъ духѣ. Но, обладая большимъ образованіемъ и сильною логикою, онъ довелъ „принципы" Балашова до такихъ результатовъ, которые уже ясно доказали, куда пойдетъ дѣло. По мнѣнію Сперанскаго, должность генералъ-губернатора должна быть признана государственнымъ, а не мѣстнымъ установленіемъ; она есть министерство, дѣйствующее на мѣстѣ, т.-е. генералъ-губернатору принадлежитъ такая же власть надъ всѣми вѣдомствами въ извѣстномъ краѣ, какая принадлежитъ каждому министру по своей части во всемъ государствѣ. И это писалъ Сперанскій, участвовавшій въ составленіи министерствъ, понимавшій ихъ значеніе и хорошо изучившій исторію мѣстнаго управленія! Грустно, что и въ жизни такихъ людей, какъ Сперанскій, бываютъ такія минуты.

Но другія лица хорошо понимали, что̀ сдѣлается съ правами центральнаго правительства, когда появятся эти „министерства, дѣй-

ствующія на мѣстѣ". Всѣ проекты пролежали подъ спудомъ до вступленія на престолъ императора Николая І-го. Въ 1826 году былъ составленъ комитетъ для разсмотрѣнія этихъ измышленій. Комитетъ, разсмотрѣвъ дѣло, нашелъ, что осуществленіе проекта было бы сущимъ вредомъ для государства. Приводимъ нѣсколько строкъ изъ журнала комитета, такъ какъ составители нынѣшняго проекта, какъ слышно, увлеклись идеями Балашова и вынужденною казуистикой Сперанскаго и даже будто бы ссылаются на него въ подтвержденіе достоинствъ своего собственнаго плана. Вотъ какъ комитетъ 1826 года отвѣчалъ на „идеи" Балашова: „Твердость, единство и сила управленія зависятъ отъ совершенства установленій, отъ хорошаго выбора лицъ, а не отъ безмѣрной ихъ власти. Напротивъ того, эти установленія теряютъ свою силу и разрушаются, когда высшіе сановники (какъ сіе нерѣдко бывало) употребляютъ данныя имъ полномочія на то, чтобъ затруднять или останавливать законное теченіе дѣлъ и одинъ другому противодѣйствовать. Желаемый порядокъ въ губерніяхъ тогда только учредится, когда будутъ поставлены точныя и однообразныя правила для всѣхъ мѣстъ управленія и суда, когда мѣста сіи будутъ зависѣть отъ одного центральнаго верховнаго правительства, которое бы руководствовало каждаго по одинаковымъ началамъ и, такъ сказать, единымъ движеніемъ".

Должность генералъ-губернатора въ большинствѣ русскихъ губерній пала; вмѣстѣ съ тѣмъ пала и идея соединенія правъ высшей власти съ правами мѣстнаго надзора. Отнынѣ признано было, что для губерніи достаточно обыкновеннаго административнаго надзора. Этотъ надзоръ долженъ быть сосредоточенъ въ лицѣ губернатора.

Въ этомъ смыслѣ законодательство и организовало постепенно губернаторскую должность. Наказъ губернаторамъ 1837 года есть главный законодательный актъ по этому предмету. Организуя губернаторскую должность, правительство имѣло въ виду слѣдующія цѣли:

1) Чтобъ всѣ мѣста и лица губернскаго управленія дѣйствовали, по возможности, самостоятельно, въ предѣлахъ своихъ уставовъ, каждое по своей части, подчиняясь мѣстному надзору губернатора и высшему своего центральнаго вѣдомства.

2) Чтобъ надзоръ губернатора, приводя мѣстную администрацію къ должному единству, не нарушалъ, однако, особенностей каждаго вѣдомства.

3) Чтобъ права сословныхъ и общественныхъ учрежденій оставались неприкосновенными.

Эти начала получили новое развитіе въ нынѣшнее царствованіе.

Особенно преобразилась должность губернатора. По наказу 1837 года, она имѣла двойственный характеръ: рядомъ съ правами надзора, губернаторъ соединялъ въ своемъ лицѣ право непосредственнаго управленія разными частями. Здѣсь онъ дѣйствовалъ чрезъ множество коммиссій и комитетовъ, состоявшихъ подъ его предсѣдательствомъ. Таковы: приказъ общественнаго призрѣнія, строительная и дорожная коммиссія, коммиссія народнаго продовольствія и т. д. Съ введеніемъ земскихъ учрежденій и съ передачею имъ дѣлъ, вѣдавшихся въ прежнихъ установленіяхъ, эти обязанности губернатора значительно сократились. Функціи надзора выступили на первый планъ. Затѣмъ, участіе общества въ администраціи и права самоуправленія значительно расширились. Крестьянская реформа вызвала къ жизни новыя силы, прежде лежавшія подъ спудомъ, реформа городского устройства обѣщана [1]). Земскія учрежденія замѣнили прежній принципъ сословности установленій принципомъ всесословности.

Такимъ образомъ, строй губернскаго управленія, по логическому ходу событій, долженъ бы былъ представить слѣдующій видъ:

Тѣ части администраціи, которыя остались въ вѣдѣніи правительства, распредѣляются между самостоятельными установленіями разныхъ вѣдомствъ.

Задачи, переданныя обществу, вѣдаются независимыми земскими установленіями.

Интересы государственные охраняются правомъ губернаторскаго надзора.

Словомъ, правильная организація правительственныхъ установленій, возможно бо̀льшая свобода общества, независимость суда— таково должно бы быть послѣднее слово губернской реформы.

Что дѣлаетъ проектъ? Онъ, очевидно, возвращается къ идеѣ екатерининскихъ намѣстничествъ, къ новому смѣшенію мѣстной административной власти съ высшею государственною. Вмѣсто правильнаго раздѣленія вѣдомствъ, онъ предлагаетъ ихъ смѣшеніе; вмѣсто развитія общественныхъ установленій—ихъ паденіе; вмѣсто независимости суда—его порабощеніе.

И въ какое время являются подобныя стремленія! Когда державная воля Преобразователя только что объявила свободу народу и видоизмѣнила мѣстныя установленія въ новомъ, болѣе либеральномъ смыслѣ. Не будетъ ли этотъ проектъ имѣть видъ реакціи противъ лучшихъ пріобрѣтеній нашего времени? Не вправѣ ли будутъ наши враги сказать: „Да, Россія сдѣлала было нѣсколько ша-

---

[1]) Теперь уже дарована. *Поздн. прим.*

говъ впередъ, но теперь она, очевидно, обратилась вспять. Немногія уступки духу времени испугали правительство, и оно рѣшилось парализовать свои собственныя реформы?“

Желательно было бы лишить ихъ права смотрѣть такъ на политику нашего времени. Мысль нашихъ великихъ преобразователей, въ самыя тяжелыя для Россіи времена, въ періодъ напряженной борьбы съ сосѣдями, въ эпоху пугачовщины и турецкой войны, въ минуту безлюдья, финансоваго оскудѣнья и при господствѣ крѣпостного права, смѣло шла навстрѣчу гражданскому порядку и общественной свободѣ. Она искала этого порядка и свободы въ развитіи мѣстныхъ установленій, въ организаціи правительственныхъ властей и участіи общества въ управленіи, „ибо цѣлое“, какъ говорила Екатерина II, „не можетъ быть хорошо, если части находятся въ нестроеніи“. Теперь ли время сворачивать съ этой дороги? Смѣемъ думать, что единственное наше спасеніе заключается въ томъ, чтобы честно и откровенно стать на почву истиннаго гражданскаго порядка, который немыслимъ безъ разумной общественной свободы.

III.

РЕФОРМА ГУБЕРНАТОРСКОЙ ДОЛЖНОСТИ. [1]).

I.

Есть мысли, которымъ суждено иногда дѣлаться болѣзнью эпохи. Лѣтъ пятнадцать назадъ чуть не всѣ русскіе люди бросились въ акціонерныя компаніи; потомъ они сдѣлались желѣзнодорожниками; въ концѣ пятидесятыхъ годовъ всѣ мечтали объ англійскомъ самоуправленіи, читали Гнейста и разсуждали о джентри: теперь нѣкоторыми слоями нашей администраціи овладѣла мысль объ усиленіи административно-полицейской власти.

Въ началѣ прошедшаго года мы говорили уже объ этомъ вопросѣ по поводу проекта административно-полицейской реформы, выработаннаго въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ. Послѣ того, какъ знаютъ читатели, была составлена многочисленная коммиссія, на которую возложена обязанность выработать новый проектъ, не стѣсняясь тезисами прежняго. Новая коммиссія сочла своимъ долгомъ, прежде всего, напечатать матеріалы по этому сложному и трудному вопросу. Теперь этотъ трудъ, какъ заявляетъ *Правительственный Вѣстникъ*, конченъ, и нѣкоторые экземпляры его препровождены въ публичную библіотеку. Можно ожидать, слѣдовательно, что скоро начнутся занятія коммиссіи по разработкѣ новаго проекта. Усвоитъ ли она себѣ руководящую мысль объ усиленіи власти — покажетъ будущее. Но, во всякомъ случаѣ, для печати настало время высказать свои соображенія.

Мы желали бы представить подробный анализъ губернаторской должности, показать ея значеніе для мѣстной администраціи, раскрыть историческую и логическую основу ея правъ и обязанностей: вопросъ этотъ такъ важенъ, что, полагаемъ, такая работа весьма небезполезна. Реформа губернаторской должности вполнѣ необходима. Все губернаторское управленіе видоизмѣнено теперь такимъ образомъ,

[1]) *Голосъ*, 12, 15, 21 января 1871 г., №№ 12, 15, 21.

что губернаторъ долженъ быть поставленъ къ нему въ другія отношенія, чѣмъ тѣ, въ какихъ онъ находился къ прежней „губерніи“. Должно ли разрѣшить эту реформу подъ угломъ „усиленія власти“— это другой вопросъ, на который мы постараемся дать отвѣтъ по крайнему своему разумѣнію.

Откуда взялась въ нашей администраціи мысль объ усиленіи губернаторской власти? Вызвана ли она стремленіями самихъ губернаторовъ, сознавшихъ, будто бы, что у нихъ слишкомъ мало власти? Если да, то имѣютъ ли эти стремленія какое-нибудь основаніе?

Отвѣтомъ на эти вопросы можетъ служить слѣдующая простая исторія.

Мысль объ усиленіи губернаторской власти возникла въ моментъ полнаго ея блеска. Въ 1856 году, когда реформы нынѣшняго царствованія еще не коснулись „губерніи“; когда не было еще ни крестьянскихъ, ни земскихъ, ни судебныхъ установленій; когда самое освобожденіе крестьянъ было еще далекимъ будущимъ—въ 1856 году, въ Высочайшемъ повелѣніи, данномъ министру внутреннихъ дѣлъ, была выражена слѣдующая мысль: „Въ настоящемъ положеніи дѣлъ необходимо къ улучшенію внутренняго управленія въ губерніяхъ открыть губернаторамъ болѣе средствъ вникать въ мѣстныя нужды усиленіемъ ихъ вліянія на дѣла и лица, расширеніемъ власти по употребленію денежныхъ способовъ на предметы общеполезные и установленіемъ другихъ подобныхъ облегченій, не разрушая, во всякомъ случаѣ, общаго порядка управленія и особенно стараясь сократить формальности и ограниченія, стѣсняющія губернскія начальства въ ихъ дѣйствіяхъ“.

Мысль эта, по своей общности, заключала въ себѣ возможность самыхъ различныхъ способовъ примѣненія. Во всякомъ случаѣ, она выходила изъ того положенія, отъ котораго впослѣдствіи отступило наше законодательство, что губернаторъ есть исключительный центръ и пружина мѣстнаго управленія. Эта мысль была вполнѣ умѣстна въ 1856 году, но она едва ли совмѣстима съ благодѣтельными реформами шестидесятыхъ годовъ.

Министерство внутреннихъ дѣлъ, основываясь на Высочайшемъ повелѣніи, задало губернаторамъ вопросъ: „что̀ стѣсняетъ ихъ въ дѣйствіяхъ на пользу ввѣренныхъ имъ губерній и что̀ нужно имъ для достиженія цѣли, указанной губернаторамъ“? Другими словами, губернаторовъ спросили, что̀ они считаютъ нужнымъ для усиленія своей власти?

Кому извѣстно, какими правами были облечены губернаторы по наказу 1837 года и какъ эти права усилились практически въ концѣ прошлаго царствованія, тотъ пойметъ, какъ затруднительно было

отвѣчать на вопросъ, предложенный министерствомъ. Притомъ, губернаторы должны были имѣть въ виду мысль Высочайшаго повелѣнія, чтобъ реформа губернаторской должности ни въ чемъ не нарушала общаго порядка управленія. Стало быть, губернаторы не могли выражать неумѣренныхъ желаній, а для умѣренныхъ совершенно удовлетворялись прежнимъ наказомъ.

Какъ бы то ни было, но въ 1858 году 24 губернатора и пять генералъ-губернаторовъ представили свои соображенія. Если принять на вѣру всѣ требованія, выраженныя ими, можно подумать, что рѣчь шла о какихъ-нибудь необычайныхъ нововведеніяхъ, неизвѣстныхъ „наказу". Всѣ почти начальники губерній сходились въ томъ возрѣніи, что губернаторскую власть необходимо расширить на счетъ круга дѣйствій министерствъ и главныхъ управленій. Губернаторъ, говорятъ они, долженъ быть „полнымъ хозяиномъ губерніи", а не ограничиваться ролью „перваго чиновника въ губерніи".

Но какъ достигнуть этого превращенія чиновника въ полнаго хозяина? Какія еще права, кромѣ изложенныхъ въ наказѣ и т. II Св. зак., предоставить губернаторамъ? Соображенія губернаторовъ говорили о преобразованіи губернскихъ учрежденій различныхъ вѣдомствъ.

По вѣдомству министерства внутреннихъ дѣлъ требованія губернаторовъ были очень скромны. Во-первыхъ, они указывали на необходимость сократить переписку и уменьшить число чиновниковъ въ губернскомъ правленіи, о необходимости увеличить средства полиціи, преимущественно посредствомъ соединенія раздѣленной тогда городской и уѣздной полиціи. Наконецъ, они просили усилить ихъ вліяніе на личный составъ губернскихъ присутственныхъ мѣстъ и увеличить ихъ власть по дѣламъ, производящимся въ губернскихъ комитетахъ и другихъ учрежденіяхъ, которые ввѣрены губернаторамъ въ качествѣ предсѣдателей.

Мы увидимъ ниже, какъ законодательство разрѣшило эти требованія; но и теперь нельзя не замѣтить, что они не заключали въ себѣ мѣръ къ усиленію власти въ собственномъ смыслѣ.

Усиленіе власти коснулось другихъ учрежденій. Такъ, по министерству финансовъ губернаторы требовали большей возможности распоряжаться денежными суммами, находящимися въ завѣдываніи казенныхъ палатъ, разрѣшенія и ревизіи производящихся въ этихъ палатахъ дѣлъ, личнаго вліянія на опредѣленіе, увольненіе, взысканія и награды чиновниковъ и членовъ казенной палаты, усиленія ихъ вліянія на администрацію горной и соляной части и т. д. Подобныя же требованія были изложены относительно палаты государственныхъ имуществъ.

Потомъ эти требованія проникаютъ въ части военную, почтовую и учебную. По учебной части одинъ губернаторъ требовалъ, чтобъ учебное вѣдомство, составляющее со всѣми отраслями губернскаго управленія одно органическое цѣлое, было подчинено вліянію губернатора, который могъ бы принимать жалобы родителей на учебное начальство, разрѣшать открытіе новыхъ школъ и т. д. По части почтовой губернаторы требовали себѣ подчиненія почтовыхъ конторъ, право прочитывать письма, находящіяся на почтѣ, и право опредѣлять на должность чиновниковъ. По части военной губернаторы требовали себѣ подчиненія мѣстной внутренней стражи, съ правомъ требовать отъ нея людей для учрежденія новыхъ постовъ, ночныхъ обходовъ и т. д. Одинъ губернаторъ, не имѣвшій военнаго мундира, робко выразилъ мысль, чтобъ къ квартирамъ гражданскихъ губернаторовъ ставились часовые. Это требованіе онъ основывалъ на томъ соображеніи, что какъ военный, такъ и гражданскій губернаторъ долженъ имѣть изъявленіе наружнаго почтенія отъ военнаго вѣдомства, дабы „всѣ жители видѣли въ немъ дѣйствительнаго начальника губерніи".

Всѣ эти соображенія были переданы, по принадлежности, министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями. Здѣсь губернаторскія предположенія подверглись строгой и основательной критикѣ, результаты которой весьма поучительны и въ настоящее время. Сущность ихъ заключается въ томъ, что большинство „правъ", испрашивавшихся губернаторами, уже были дарованы имъ томомъ II Св. зак., поскольку это было нужно и можно безъ уничтоженія самостоятельности другихъ губернскихъ установленій. Смѣло можно сказать, что губернаторы качественно не сказали ничего новаго; въ той или другой степени законъ предоставляетъ губернаторамъ вліяніе на всѣ части губернской администраціи. Весь вопросъ заключался въ степени, въ количествѣ власти, требуемой губернаторами.

Дѣйствительную новость и количественно и качественно представляло развѣ требованіе вышеупомянутаго гражданскаго губернатора, чтобъ къ его дому были приставлены часовые, на томъ основаніи, что граждане-де не хотятъ безъ этого признавать его за настоящаго губернатора. Но на эту новость военный министръ отвѣчалъ жестокимъ отказомъ: „Предположеніе тайнаго совѣтника Панчулидзева я полагаю устранить, въ томъ вниманіи, что отсутствіе часового у дома губернатора врядъ ли можетъ подать поводъ жителямъ не признавать его начальникомъ губерніи, Высочайше ему ввѣренной".

На „неновыя" требованія гг. министры и главноуправляющіе

отвѣчали простыми ссылками на наказъ губернаторамъ, помѣщенный въ т. II Св. законовъ.

Какъ образецъ этихъ отвѣтовъ, могутъ быть приведены заключенія министерства военнаго и главнаго управленія почтъ.

Требованія губернаторовъ относительно военнаго вѣдомства заключались, во-первыхъ, въ томъ, чтобъ правительство усилило ихъ вліяніе на мѣстную внутреннюю стражу, предоставивъ имъ право требовать отъ нея людей для учрежденія новыхъ постовъ и ночныхъ обходовъ; во-вторыхъ, предоставить гражданскимъ губернаторамъ, относительно внутренней стражи, права, присвоенныя военнымъ губернаторамъ, по отношенію къ войскамъ вообще.

Разбирая пунктъ 1, военное министерство говорило слѣдующее: „Это предложеніе можно раздѣлить какъ бы на двѣ особыя части: а) вообще усиленіе вліянія начальниковъ губерніи на внутреннюю стражу и б) право ихъ учреждать отъ оной посты и патрули. Что касается перваго вопроса, то изъ существующихъ узаконеній видно, что всѣ губернаторы, въ случаяхъ, указанныхъ закономъ, имѣютъ право требовать не только отъ внутренней стражи, но и отъ полевыхъ войскъ команды разной величины. То же самое право принадлежитъ земской и городской полиціи. Поэтому, трудно опредѣлить, въ чемъ именно можетъ заключаться усиленіе вліянія губернаторовъ на внутреннюю стражу; оно и такъ весьма значительно. Что касается учрежденія постовъ и патрулей, то губернаторы не лишены этого права, но оно ограничивается контролемъ военнаго министерства. Этотъ контроль необходимъ въ виду охраненія стражи отъ излишняго обремененія. Гражданское начальство, не ограниченное военнымъ министерствомъ, ставило бы часовыхъ тамъ, гдѣ можно обойтись простымъ вольнонаемнымъ сторожемъ". Что касается присвоенія гражданскимъ губернаторамъ правъ военныхъ [1]), то военное министерство весьма справедливо замѣчало, что гражданскіе губернаторы имѣютъ право распоряжаться внутреннею стражею, насколько это нужно для административныхъ цѣлей. Военные губернаторы, сверхъ того, имѣютъ нѣкоторое наблюденіе за сохраненіемъ во внутренней стражѣ порядка и дисциплины. Возложить эти обязанности на гражданское начальство совершенно несообразно, потому что этотъ предметъ чисто военный, требующій служебной, военной опытности. Впрочемъ, это нисколько не препятствуетъ гражданскимъ губернаторамъ извѣщать начальство о всѣхъ безпорядкахъ, замѣченныхъ ими въ управленіи внутренней стражи.

---

[1]) Извѣстно, что различіе между гражданскими и военными губернаторами уничтожено въ 1864 году. Теперь мы имѣемъ просто губернаторовъ.

Не менѣе категориченъ отвѣтъ почтоваго вѣдомства. Оно весьма основательно доказываетъ, что почтовое управленіе не можетъ входить въ кругъ общаго губернскаго управленія. Почтовая часть, по своему исключительному назначенію, служа проводникомъ правительственныхъ и частныхъ сношеній, не только въ Россіи, но и за границей, не входитъ въ составъ административнаго управленія и, составляя одно общее, неразрывное дѣло, совершающееся въ одно и то же время внутри Россіи и за границею, не можетъ быть дѣлима, по дѣйствіямъ своимъ, на отдѣльныя мѣстности.

Такая недѣлимость, обусловливающая успѣхъ почтоваго дѣла, возможна только тогда, когда всѣ почтовыя мѣста въ Россіи будутъ одинаково исполнять установленный для нихъ порядокъ; въ противномъ же случаѣ, т.-е. при малѣйшемъ отступленіи отъ этого порядка въ какой-нибудь мѣстности, нарушится все дѣло.

Заключеніе почтоваго департамента не отрицаетъ, однако, необходимости губернаторскаго надзора за почтовою частью въ губерніи. Этотъ надзоръ и предоставленъ ему вполнѣ дѣйствующими узаконеніями. Но главное управленіе почтъ возставало противъ мысли сдѣлать изъ губернаторовъ начальниковъ отдѣльныхъ округовъ почтовой администраціи. Нельзя не согласиться, что законъ и здравый смыслъ были за него.

Отклоняя эти общія стремленія, почтовое управленіе доказывало несостоятельность и нѣкоторыхъ частныхъ „желаній", идущихъ въ параллель съ „часовыми" гражданскаго губернатора. Такова „мысль", что губернаторамъ должно быть предоставлено право читать частныя письма. Управленіе почтъ замѣчало (это было въ 1857 году, когда вся Россія, вслѣдъ за высшимъ правительствомъ, стремилась къ обновленію и была проникнута самыми благородными чувствами), что „неоднократными Высочайшими повелѣніями воспрещено обнаруженіе частной корреспонденціи, пересылаемой чрезъ почту, подъ какимъ бы то предлогомъ ни было". Еслибъ за этимъ допустить нынѣ, чтобъ губернаторы имѣли право требовать съ почты частную корреспонденцію для прочтенія, то этимъ поколебалось бы довѣріе публики къ почтовымъ учрежденіямъ; слѣдовательно, уменьшились бы и почтовые доходы, потому что, въ такомъ случаѣ, каждая пересылка корреспонденціи какимъ-нибудь частнымъ образомъ будетъ предпочитаема пересылкѣ чрезъ почту.

Къ подобнымъ же результатамъ пришли министерства императорскаго двора, финансовъ и народнаго просвѣщенія. Вездѣ проходитъ одна и та же мысль—губернатору должны принадлежать и принадлежатъ всѣ права мѣстнаго надзора; но было бы неразсчетливо дѣлать его непосредственнымъ начальникомъ разныхъ частей.

„Заключенія“ министерствъ обнаруживали еще одну важную сторону дѣла: оказывалось, что губернаторы не были знакомы, какъ слѣдуетъ, со своимъ собственнымъ наказомъ. Они какъ бы позабыли многія права, изображенныя въ т. II Св. зак. Да и трудно было не позабыть или, вѣрнѣе, знать все, что можетъ и долженъ по закону дѣлать губернаторъ. Во время послѣдняго плебисцита во Франціи, Оливье требовалъ отъ префектовъ „всепожирающей дѣятельности“. Плебисцитъ—случай чрезвычайный. Наказъ губернаторамъ требовалъ отъ нихъ такой же дѣятельности во все время ихъ службы. Губернаторъ завѣдывалъ губернскимъ правленіемъ, предсѣдательствовалъ въ 15-ти коммиссіяхъ и комитетахъ, наблюдалъ за дѣятельностью палатъ государственныхъ имуществъ, палатъ казенныхъ, судовъ, опекъ и отчасти принималъ участіе во всѣхъ отрасляхъ казеннаго управленія и суда. Удивительно ли, что губернаторы не могли дойти до полнаго сознанія своей должности? Удивительно ли, наконецъ, что, будучи спрошены относительно расширенія ихъ власти, они не могли сказать ничего новаго, кромѣ „часовыхъ“ и „чтенія частныхъ писемъ“?

Въ оправданіе имъ, нужно сказать, что починъ „расширенія власти“ вышелъ не отъ нихъ. Могли ли губернаторы, находившіеся въ полномъ упоеніи своей всесильной власти, желать чего-нибудь большаго? Если они заговорили объ этомъ предметѣ, то только исполняя предписанія правительства или, точнѣе, министерства внутреннихъ дѣлъ, которое тогда, какъ и впослѣдствіи, встрѣтило основательныя возраженія со стороны другихъ вѣдомствъ.

Затѣмъ прошло нѣсколько лѣтъ. Правительство не только не упоминало о расширеніи власти губернаторовъ, но пошло по другой дорогѣ, болѣе согласной съ интересами Россіи. Обязанности губернаторовъ, какъ непосредственныхъ администраторовъ губерніи, были сокращены уничтоженіемъ разныхъ коммиссій и приказовъ съ передачею ихъ дѣлъ земскимъ учрежденіямъ. Функціи надзора сокращены самостоятельностью новыхъ судовъ.

Никто не говоритъ, чтобъ реформы, произведенныя въ мѣстномъ управленіи, не требовали серьезнаго пересмотра губернаторской должности. Всякій согласится, что цѣлые отдѣлы губернаторскаго наказа устарѣли, отмѣнены, что по другимъ частямъ для губернатора возникли новыя отношенія.

Но при реформѣ губернаторской должности можно имѣть въ виду двѣ совершенно различныя и несовмѣстимыя цѣли.

Во-первыхъ, можно исходить изъ желанія согласовать власть губернатора съ достоинствомъ и самостоятельностью новыхъ учрежденій, дарованныхъ мѣстности волею Государя Императора.

Во-вторыхъ, при этой реформѣ можно руководиться чувствомъ со-

жалѣнія о томъ времени, когда всѣ части управленія и самый судъ были, по римскому выраженію, „въ рукѣ“ (in manu) губернатора.

Въ первомъ случаѣ мы дойдемъ логически до ограниченія должности губернатора функціями надзора. Во второмъ — будемъ стремиться „къ усиленію власти“ губернатора.

Послѣднее стремленіе можетъ имѣть только одно основаніе — недружелюбное отношеніе къ великимъ реформамъ нынѣшняго царствованія, и одну цѣль—всестороннюю реакцію противъ лучшихъ пріобрѣтеній русскаго общества.

Поэтому мы считаемъ полезнымъ въ нѣсколькихъ послѣдовательныхъ статьяхъ разъяснить вопросъ о значеніи губернаторской должности въ условіяхъ настоящаго времени.

Понятно, почему мы обращаемъ вниманіе общества на этотъ вопросъ. Всѣ зародыши общественнаго развитія Россіи, всѣ условія правильной администраціи и суда сосредоточены, пока, въ нашихъ мѣстныхъ установленіяхъ. Окружные суды, мировые судьи, присяжные, земскія собранія и управы—вотъ зерно будущей Россіи. Ясно, что развитіе этихъ зародышей зависитъ отъ того, въ какое положеніе будетъ поставлена высшая въ губерніи власть—губернаторская. Враги новѣйшихъ реформъ понимаютъ это: мы также понимаемъ. Но между нами и ими одна разница — мы не желаемъ никакого измѣненія принциповъ и стремимся къ гармоническому сочетанію существующаго; мы—консерваторы. Они стремятся къ видоизмѣненію самихъ принциповъ мѣстнаго управленія, къ коренному видоизмѣненію существующаго—они реакціонеры.

II.

Вопросъ о расширеніи власти губернатора, какъ мы имѣли случай доказать (см. выше, стр. 563), возникъ подъ вліяніемъ реформъ нынѣшняго царствованія. Онѣ навели нѣкоторыхъ лицъ на соображеніе, что сила правительства вообще и администраціи особенно уменьшилась настолько, что губернаторы не могутъ уже отвѣчать за порядокъ въ своихъ губерніяхъ. Какъ поднять эту силу? Стѣснить самостоятельность новыхъ судовъ? ослабить значеніе земскихъ учрежденій? Послѣ трехъ-четырехъ лѣтъ существованія молодой юстиціи и юнаго земства это было бы не совсѣмъ удобно. Конечно, кое-что намѣревались нѣкоторые попытать и въ этомъ направленіи. Но вопросъ: представляется ли въ этомъ необходимость? дѣйствительно ли пользы отечества требуютъ этого? дѣйствительно ли положеніе

губернаторской должности таково, что она потеряла всякій вѣсъ въ ряду губернскихъ установленій? Вотъ что слѣдуетъ обсудить.

Разрѣшеніе вопроса о губернаторахъ предполагаетъ двоякое изслѣдованіе: во-первыхъ, въ чемъ состоятъ права и обязанности губернатора въ настоящее время, сравнительно съ прежнимъ? Во-вторыхъ, достаточны ли существующія права губернаторовъ для исполненія лежащихъ на нихъ обязанностей?

Первая часть изслѣдованія должна быть чисто описательною; вторая—критическою. Но безъ выполненія первой задачи, очевидно, нельзя приступить ко второй. Мы не желаемъ впасть въ ошибку, совершенную лицами, мечтавшими объ „усиленіи власти". Они, очевидно, не дали себѣ удовлетворительнаго отвѣта на вопросъ, въ чемъ состоятъ права губернаторовъ, и прямо начали разсуждать о мѣрахъ увеличить эти права, принявъ за аксіому, что они малы.

Можетъ быть, они поступили такъ потому, что добросовѣстная переборка статей т. II Св. зак. дѣло утомительное. Но мы должны пригласить читателей къ этому немного скучному, по необходимому описанію. Насъ занимаетъ вопросъ: ослабили ли перемѣны, происшедшія съ 1861 года въ губернаторской должности самый принципъ ихъ власти?

На первый разъ можетъ показаться, что губернаторская должность разрушена послѣ 1861 года. Возьмите въ руки „наказъ губернаторамъ" (Св. зак., т. II, ст. 356—706) и начните вычеркивать карандашомъ все отмѣненное въ послѣднія семь лѣтъ. Вы увидите, что осталось очень мало. Но если вы вникнете въ оставшееся, то убѣдитесь, что оно-то и составляетъ всю сущность губернаторской должности и согласно съ ея назначеніемъ въ губерніи. Общій принципъ, выраженный первоначально въ наказѣ, остается неприкосновеннымъ.

Прежде всего взглянемъ, какъ смотритъ на губернаторскую должность наказъ въ его первобытномъ видѣ по Св. зак., изданія 1857 года. Ст. 357 — 359 опредѣляютъ кругъ вѣдомства, объемъ власти губернаторовъ и отношеніе ихъ къ другимъ установленіямъ.

Кругъ вѣдомства губернаторовъ опредѣляется слѣдующимъ образомъ (ст. 357): губернаторы суть первые въ губерніи блюстители правъ самодержавія, пользъ государства и повсемѣстнаго, точнаго исполненія законовъ и предписаній высшаго правительства; они обязаны дѣйствіемъ данной имъ власти охранять повсюду общественное спокойствіе, безопасность всѣхъ и каждаго и соблюденіе установленныхъ правилъ порядка и благочинія. Далѣе, имъ поручено принятіе мѣръ для сохраненія народнаго здравія, обезпеченія продовольствія въ губерніи, доставленія страждущимъ и безпомощнымъ надлежа-

щаго призрѣнія и, наконецъ, высшій надзоръ за скорымъ отправленіемъ правосудія и немедленнымъ исполненіемъ всѣхъ законныхъ постановленій и требованій.

Такимъ образомъ, губернаторская должность слагалась изъ нѣсколькихъ элементовъ. Губернаторъ, во-первыхъ, былъ органомъ высшаго правительства въ губерніи, облеченный правами надзора; во-вторыхъ, онъ былъ администраторомъ, принимавшимъ участіе въ управленіи полицейскомъ и хозяйственномъ. Это соединеніе элементовъ образовалось въ губернаторской должности исторически. Первоначально, при учрежденіи губерній Екатериною II, должность губернатора была, по преимуществу административною. Затѣмъ, послѣ уничтоженія должности генералъ-губернаторовъ, губернаторъ постепенно облекался властью надзора, и къ этой задачѣ, главнымъ образомъ, клонятся предписанія законодательства.

Составители наказа, очевидно, не считали возможнымъ обратить губернатора въ административную должность, подобную должности предсѣдателя казенной или другой палаты. Ст. 358, излагая предѣлы власти и кругъ дѣйствія губернаторовъ, называетъ ихъ „оберегателями законовъ, блюстителями порядка“, говоритъ о ихъ обязанности „защищать притѣсняемыхъ, ходатайствовать за пользу общую, побуждать чиновниковъ нерадивыхъ“ и т. д.

Элементъ административный (т.-е. совокупность обязанностей по непосредственному завѣдыванію разными частями мѣстнаго управленія), конечно, былъ силенъ въ губернаторской должности по Св. зак. 1857 года. На основаніи ст. 352, со званіемъ губернатора были неразлучно сопряжены должности предсѣдателей во множествѣ мѣстныхъ установленій [1]). Независимо отъ этого, онъ былъ начальникомъ полиціи.

Но, налагая на него столь обширныя административныя обязанности, законъ, очевидно, старается не допустить обращенія его въ простого административнаго чиновника. Наказъ, по возможности, устраняетъ его отъ обязанностей личнаго распоряженія, личнаго вмѣшательства во всѣ подробности управленія. На основаніи ст. 359, губернаторы должны дѣйствовать прямыми отъ своего лица предпи-

---

[1]) Въ приказѣ общественнаго призрѣнія, въ коммиссіи народнаго продовольствія, въ строительной и дорожной коммиссіи, въ оспенномъ комитетѣ, въ губернскомъ комитетѣ общественнаго здравія, въ отдѣленіи коммерческаго совѣта и мануфактурномъ комитетѣ, въ комитетѣ о коннозаводствѣ, въ комитетѣ рекрутскомъ, въ комитетѣ о земскихъ повинностяхъ и въ особомъ о нихъ присутствіи, въ статистическомъ комитетѣ, въ попечительномъ о тюрьмахъ комитетѣ, наконецъ (самое важное), въ губернскомъ правленіи. Впослѣдствіи сюда прибавились: губернскія по крестьянскимъ и по городскимъ дѣламъ присутствія.

саніями и распоряженіями только въ исключительныхъ случаяхъ и въ сношеніяхъ съ такими учрежденіями, которыя не входили въ кругъ общей губернской администраціи, а потому не подчинялись общему порядку сношеній. По общему же правилу, губернаторы должны были дѣйствовать чрезъ состоящія подъ ихъ предсѣдательствомъ губернскія правленія или чрезъ приказы общественнаго призрѣнія и другія коммиссіи и комитеты, поименованные въ ст. 352.

Кромѣ желанія удалить губернатора отъ мелочей администраціи, законодателемъ, при составленіи ст. 359, руководила другая мысль. Эта статья начинается со слѣдующихъ словъ: „При исполненіи своихъ обязанностей, въ предѣлахъ, законами для сего начертанныхъ, губернаторы должны въ точности сообразоваться и съ порядкомъ, для каждаго рода дѣлъ установленнымъ". Другими словами, губернаторы должны сообразоваться съ уставомъ, даннымъ каждому установленію. Этимъ только способомъ могло быть сохранено начало законности въ управленіи. Губернаторъ, дѣйствуя не лично, но въ извѣстномъ коллегіальномъ установленіи, подчинялся, вмѣстѣ съ тѣмъ, и тому уставу, на основаніи котораго дѣйствовало это установленіе.

Другія установленія, болѣе независимыя отъ губернаторской власти, дѣйствовали прямо, на основаніи данныхъ имъ уставовъ, и обязаны были исполнять только тѣ требованія губернатора, которыя были согласны съ этими уставами.

Въ итогѣ губернаторская должность, прежде всего, удовлетворяла потребности имѣть въ губерніи крѣпкую надзирающую власть; затѣмъ, губернаторамъ было поручено непосредственное завѣдываніе разными частями администраціи. Понятно, что только со стороны перваго рода своихъ обязанностей губернаторъ имѣлъ отношеніе ко всей губерніи; другими словами, онъ былъ начальникомъ губерніи, какъ надзирающая власть. Какъ администраторъ, онъ имѣлъ въ своемъ завѣдываніи лишь нѣкоторыя отрасли мѣстной администраціи.

Понятно также, что, когда преобразовательная дѣятельность нынѣшняго царствованія коснулась губернскаго управленія, она направилась къ расширенію и болѣе точному опредѣленію перваго и существеннаго элемента губернаторской должности — надзора: элементъ административный началъ сокращаться, и съ этой стороны происходило исключеніе разныхъ статей изъ губернаторскаго наказа. Значительная часть функцій разныхъ приказовъ и комитетовъ передана въ руки земскихъ учрежденій, отданныхъ подъ надзоръ губернаторской власти. Обязанности губернатора по городскому хозяйству сокращаются со введеніемъ новаго городового положенія.

Этихъ общихъ замѣчаній, конечно, недостаточно, чтобъ вполнѣ понять, что осталось отъ губернаторской должности послѣ произведенныхъ реформъ. Поэтому мы постараемся прослѣдить здѣсь весь наказъ, отъ начала до конца.

Прежде всего, наказъ говоритъ о правахъ губернатора по общимъ дѣламъ управленія (ст. 360—387). Эта часть наказа не только уцѣлѣла, но даже развита послѣдующими узаконеніями, о которыхъ мы скажемъ въ своемъ мѣстѣ. На основаніи этихъ статей, на губернатора возлагается обязанность заботиться о немедленномъ и повсемѣстномъ обнародованіи законовъ, принимать мѣры къ ихъ исполненію и слѣдить за ихъ исполненіемъ. На этомъ основано важное право его (ст. 364, дополн. по прод. 1868 г.) прекращать дѣйствія, противныя закону. Губернаторъ наблюдаетъ, чтобъ всѣ присутственныя мѣста исполняли обязанности, на нихъ возложенныя, и чтобъ всѣ мѣста по губернскимъ учрежденіямъ были занимаемы достойными и благонадежными чиновниками; вслѣдствіе этого, въ его рукахъ сосредоточено если не назначеніе, то утвержденіе должностныхъ лицъ или выраженіе своего согласія или несогласія на ихъ назначеніе. Онъ имѣетъ вліяніе на награды чиновникамъ и ихъ повышенія. Надзоръ его распространяется даже на отставныхъ чиновниковъ, жительствующихъ во ввѣренной ему губерніи.

Затѣмъ слѣдуютъ рубрики: „охраненіе дарованныхъ законами правъ и общественнаго благоустройства и благочинія“ (ст. 388—427). Губернаторы обязаны содѣйствовать охраненію правъ церкви (стр. 388—390) и правъ состоянія всѣхъ и каждаго. Сущность этой послѣдней дѣятельности (ст. 391) состоитъ въ наблюденіи, чтобъ всѣ жители, состоя подъ общею защитою закона, пользовались ненарушимо, каждый по своему званію, всемилостивѣйше дарованными разнымъ сословіямъ правами и чтобъ эти права никѣмъ не были нарушаемы. Изъ этой общей обязанности возникаетъ право наблюденія за сословными и земскими собраніями. Они собираются съ разрѣшенія губернатора, который ихъ открываетъ и закрываетъ, отчасти слѣдитъ за порядкомъ въ ихъ совѣщаніяхъ, дозволяетъ печатать ихъ пренія, принимаетъ ихъ ходатайства, протестуетъ противъ ихъ незаконныхъ дѣйствій, утверждаетъ нѣкоторыя постановленія ихъ и т. д. Подъ общую рубрику „охраненія правъ“ подведено и попеченіе объ общественномъ благоустройствѣ и благочиніи. На основаніи этой обязанности, губернаторъ заботится о порядкѣ на разныхъ публичныхъ собраніяхъ, съѣздахъ, ярмаркахъ, о безопасности лицъ и имуществъ, наблюдаетъ за исполненіемъ всѣхъ постановленій о предупрежденіи, пресѣченіи и преслѣдованіи воровства, разбоя, грабежа, поддѣлки монетъ и т. д. Онъ принимаетъ мѣры къ прекра-

щенію безпорядковъ и неповиновенія властямъ, къ преслѣдованію дезертировъ, бродягъ, къ пресѣченію нищенства. Въ его рукахъ сосредоточивается мѣстная литературная и политическая полиція. Онъ наблюдаетъ за лицами, отданными подъ надзоръ полиціи, за различными обществами и клубами, долженъ преслѣдовать тайныя и зловредныя общества. Ему ввѣренъ надзоръ за типографіями, литографіями, фотографіями и за тѣмъ, чтобъ въ мѣстной продажѣ не появлялось недозволенныхъ сочиненій и изображеній. Въ виду всѣхъ этихъ обязанностей, ему ввѣрено начальствованіе надъ полицейскими чинами и важное право требовать, въ случаѣ нужды, содѣйствія мѣстныхъ войскъ

Итакъ, двѣ важнѣйшія функціи губернаторской должности: общій надзоръ и полицейская власть, не только оставлены безъ измѣненія, но, какъ мы увидимъ ниже, усилены.

Совершенно другая судьба постигла нѣкоторыя другія обязанности губернатора по администраціи и суду. Болѣе всего видоизмѣнились обязанности его по хозяйственной администраціи мѣстности. Рубрика наказа, подъ заглавіемъ „народное продовольствіе и общественное хозяйство“ (ст. 428—482), должна быть почти совершенно выкинута изъ наказа. Наказъ смотрѣлъ на губернаторовъ, какъ на „хозяевъ“ губерніи, обязанныхъ пещись объ ея благосостояніи; ст. 358 гласила: „губернаторы, какъ хозяева ввѣренной имъ губерніи, всѣми зависящими отъ нихъ средствами способствуютъ утвержденію и возвышенію народнаго въ оной благосостоянія“. Но съ тѣхъ поръ, какъ Государь Императоръ „призналъ за благо призвать для попеченія о хозяйственныхъ пользахъ и нуждахъ каждой губерніи и каждаго уѣзда мѣстное ихъ населеніе“ въ формѣ земскихъ учрежденій, а новое городовое положеніе дало больше самостоятельности городскому хозяйству, многочисленныя статьи этой рубрики потеряли всякое значеніе. Самыя установленія, чрезъ которыя дѣйствовалъ губернаторъ въ этомъ отношеніи, закрыты. Но зато съ новою силою выступило значеніе губернаторскаго надзора по отношенію къ земскимъ и городскимъ установленіямъ. Впрочемъ, нѣкоторыя обязанности губернатора, изложенныя въ этой рубрикѣ, сохранили свое значеніе. Таковы обязанности по строительной полиціи (ст. 440—442), по разрѣшенію (съ техническо-строительной точки зрѣнія) постройки новыхъ церквей, какъ православныхъ, такъ и иновѣрческихъ (ст. 443—447), по наблюденію за исправнымъ состояніемъ казенныхъ зданій (ст. 448 и 449), по части пожарной и т. д.

Много измѣненій произошло также въ рубрикѣ, озаглавленной „надзоръ за точнымъ исправленіемъ государственныхъ и мѣстныхъ повинностей“ (ст 483—511). Причина этого заключается въ томъ,

что распоряженіе по отбыванію земскихъ повинностей и самая раскладка ихъ предоставлена земскимъ учрежденіямъ. Прежній комитетъ о земскихъ повинностяхъ, находившійся подъ предсѣдательствомъ губернатора, закрытъ. Затѣмъ, на непосредственномъ попеченіи губернатора оставлена рекрутская повинность (ст. 484—496). Администрація квартирной и другихъ земскихъ повинностей возложена на попеченіе земства, которое, конечно, дѣйствуетъ подъ надзоромъ губернатора.

Обязанности по „охраненію народнаго здравія“ (ст. 512—526) губернаторы раздѣляютъ съ земскими учрежденіями. „Распоряженія по опекамъ и общественному призрѣнію“ (ст. 527—548) также сокращены. Относительно опекъ какъ надъ малолѣтними, такъ и надъ умалишенными и расточителями въ существѣ губернаторскаго надзора произошло пока мало измѣненій. Но, со введеніемъ земскихъ учрежденій, обязанности губернаторовъ по общественному призрѣнію сократились сами собою. Приказы общественнаго призрѣнія уничтожены. Дѣла ихъ по общественному призрѣнію переданы земству, а по кредитной части—казеннымъ палатамъ или банковымъ установленіямъ, гдѣ они есть (ст. 544, по прод. 1868 года).

Меньше измѣненій произошло въ рубрикѣ: „участіе въ дѣлахъ казеннаго управленія“ (ст. 549—582). Можно даже сказать, что измѣненія, произведенныя въ этомъ отношеніи позднѣйшимъ законодательствомъ, усилили власть губернатора. Отношеніе его къ дѣламъ казеннаго управленія (то-есть къ казенной палатѣ, управленію государственными имуществами и зависящимъ отъ нихъ установленіямъ) состоитъ въ томъ, что, во-первыхъ, нѣкоторые акты соотвѣтствующихъ установленій нуждаются въ его утвержденіи или согласіи. Ему принадлежитъ надзоръ за дѣятельностью этихъ установленій. Далѣе, законъ требуетъ непосредственнаго участія губернатора въ дѣлахъ, особенно важныхъ. Такъ, онъ предсѣдательствуетъ въ общемъ присутствіи казенной палаты при производствѣ торговъ и подрядовъ для вѣдомствъ, не подчиненныхъ министерству финансовъ; предсѣдательствуетъ также въ особыхъ присутствіяхъ по управленію государственными имуществами, составляемыхъ для производства торговъ на продажу отчуждаемыхъ изъ казеннаго вѣдомства земель и лѣсовъ и на отдачу въ содержаніе оброчныхъ статей. Губернаторъ наблюдаетъ за исправнымъ поступленіемъ податей и, „какъ особыми мѣстнымъ полиціямъ предписаніями, такъ и другими, принимаемыми по его усмотрѣнію... мѣрами старается очищать недоимки“. Новѣйшія узаконенія еще болѣе расширили губернаторскій надзоръ по дѣламъ казеннаго управленія.

О рубрикѣ: „участіе въ дѣлахъ судныхъ; распоряженія по про-

изводству слѣдствій и исполненію судебныхъ приговоровъ“ (ст. 583—642), полагаемъ, не стоитъ распространяться долго. Судебные уставы провели, наконецъ, рѣзкую черту между судомъ и администраціею. Какъ ни стараются въ наше время снова затереть эту черту, она, должно надѣяться, не исчезнетъ изъ нашего законодательства. Вслѣдствіе этого, статьи объ участіи губернатора въ дѣлахъ судныхъ потеряли значеніе. Мы скажемъ послѣ, насколько сохранилось значеніе губернатора по производству дознаній и по другимъ вопросамъ судебной практики.

Изъ этого краткаго обзора можно видѣть, что̀ произошло съ губернаторскою должностью подъ вліяніемъ современныхъ реформъ. Устраняя губернаторовъ отъ непосредственнаго участія въ подробностяхъ администраціи, законодательство сохранило и расширило настоящія функціи этой должности—функціи надзора.

Выражаясь кратко, сущность мѣстной администраціи, по современному законодательству, можетъ быть выражена въ слѣдующей формулѣ: управленіе находится въ рукахъ различныхъ правительственныхъ, сословныхъ и земскихъ установленій, которыя всѣ дѣйствуютъ на основаніи данныхъ имъ уставовъ, положеній и учрежденій—подъ надзоромъ губернатора.

Слѣдовательно, если мы не хотимъ отступить отъ началъ, выработанныхъ нашимъ законодательствомъ, мы не можемъ думать о возстановленіи административныхъ обязанностей губернатора, которыя, какъ доказалъ многолѣтній опытъ, не дозволяли ему исполнять настоящихъ его обязанностей. Притомъ, несмотря на всѣ сокращенія „наказа“, все-таки, за губернаторомъ остались многочисленныя административныя обязанности, напримѣръ, полицейскія.

Итакъ, для лицъ, желающихъ преобразовать губернаторскую должность, мыслимы только слѣдующіе вопросы: достаточны ли существующія средства надзора? если недостаточны, то какимъ образомъ могутъ они быть увеличены?

Но, чтобъ дать отвѣтъ на эти вопросы, необходимо изслѣдовать, въ чемъ состоятъ существующія средства надзора. Другими словами, необходимо анализировать губернаторскій надзоръ во всѣхъ его подробностяхъ.

Мы постараемся сдѣлать это въ слѣдующей статьѣ.

III.

Такъ называемое образованное общество и нѣкоторыя оффиціальныя сферы принимаютъ, какъ аксіому, то положеніе, что между юридическими и политическими понятіями нѣтъ ничего общаго. Всѣ убѣ-

ждены, что можно быть отличнымъ политикомъ и государственнымъ человѣкомъ, не имѣя никакого понятія о наукахъ юридическихъ и даже относясь съ нѣкоторымъ презрѣніемъ къ „юридическимъ тонкостямъ“ и безполезнымъ „теоріямъ“. Мало того. Положенія и выводы наукъ юридическихъ признаются чѣмъ-то враждебнымъ началамъ „здравой“ политики. Политики со вздохомъ соглашаются, что судебная власть должна быть „закована“ въ скучныя формы, выработанныя юриспруденціею: но административная дѣятельность должна-де разливаться вольною и широкою волною по всему пространству страны, не сдерживаемая никакими плотинами правъ, обязанностей и формъ. Это воззрѣніе проходитъ отъ вершинъ политики, гдѣ Наполеоны устраиваютъ coup d'état, до низшихъ ея ступеней, гдѣ полиція горько жалуется на самостоятельность суда.

Но жизнь и наука громко протестуютъ противъ такого воззрѣнія. Жизнь чувствуетъ, что политика, отрѣшенная отъ всякихъ юридическихъ началъ, превращается въ гнетущій произволъ. Наука заявляетъ, что всѣ отрасли власти должны быть облечены въ строгія юридическія формы, безъ чего немыслима ни закономѣрность управленія, ни правильное распредѣленіе занятій между различными органами власти. Политическіе люди согласны съ тѣмъ, что государственная власть нуждается въ самыхъ разнообразныхъ органахъ. Раздѣленіе занятій между этими органами должно удовлетворять не простому количественному раздробленію труда, въ томъ смыслѣ, что страна нуждается во многихъ исправникахъ, судьяхъ и такъ далѣе, но идеѣ сложнаго сотрудничества [1]), т. е. идеѣ раздѣленія самыхъ моментовъ государственнаго труда. Въ сферѣ политической такой идеѣ удовлетворяетъ раздѣленіе властей законодательной, судебной и административной. Власть административная распадается на нѣсколько моментовъ.

Во-первыхъ, общее политическое направленіе администраціи зависитъ отъ органовъ высшаго правительства; административный надзоръ въ мѣстности ввѣряется довѣренному лицу отъ высшаго правительства. Самое управленіе, т. е. принятіе мѣръ по той или

[1]) Для лицъ, мало знакомыхъ съ политическою экономіею, необходимо объяснить значеніе термина „сложное сотрудничество“. Подъ именемъ простого сотрудничества политическая экономія разумѣетъ раздѣленіе всей массы работы между нѣсколькими лицами, причемъ каждый самостоятельно работаетъ надъ всею вещью. Предстоитъ, положимъ, сдѣлать 200 булавокъ; 10 человѣкъ берутъ на себя трудъ сдѣлать по 20 булавокъ—это сотрудничество простое. Напротивъ, сложное сотрудничество предполагаетъ раздѣленіе самыхъ моментовъ производства между разными лицами; такъ, при производствѣ булавокъ, одинъ вытягиваетъ проволоку, другой—рѣжетъ ее, третій—оттачиваетъ, четвертый — готовитъ головки и т. д. Извѣстно, что успѣхи производства зависятъ именно отъ сложнаго сотрудничества.

другой части на основаніи закона, предоставляется особымъ установленіямъ, правительственнымъ или сословнымъ. Наконецъ, существуетъ масса органовъ, которыхъ задача состоитъ въ пассивномъ исполненіи мѣръ, принятыхъ начальственными установленіями. Эти органы—такъ сказать, физическая сила администраціи. Мы называемъ ихъ полиціею, въ тѣсномъ смыслѣ этого слова.

Разсуждая о правильномъ построеніи администраціи, мы, очевидно, должны имѣть въ виду существенное различіе этихъ функцій. Задачи управленія не должны сосредоточиваться въ рукахъ полиціи; функція надзора не должна переходить во власть управленія; власть общаго политическаго направленія администраціи не должна быть ввѣряема органамъ мѣстнаго надзора. Опытъ генералъ-губернаторскаго управленія достаточно доказываетъ, чего можно ожидать отъ соединенія политической власти съ функціею административнаго надзора; въ предыдущей статьѣ (см. выше, стр. 563 и слѣд.) мы указали, какъ наше законодательство старалось выдѣлить изъ губернаторской должности функцію управленія, оставивъ ее при обязанностяхъ надзора.

Что же требуется для того, чтобъ каждый органъ власти исполнялъ только одну функцію, не вторгаясь въ кругъ вѣдомства другихъ должностей? Съ научной и практической точки зрѣнія, для этого необходимо возвести функцію каждаго органа на степень его права, въ томъ смыслѣ, что каждый органъ имѣетъ право вѣдать извѣстный кругъ дѣлъ и вѣдать его опредѣленнымъ образомъ; другими словами, принципъ и кругъ вѣдомства каждой власти долженъ быть опредѣленъ закономъ.

Въ этомъ смыслѣ всѣ установленія въ государствѣ подзаконны, т.-е. въ дѣятельности своей одинаково подчиняются законамъ, исходящимъ отъ верховной власти. Эти законы опредѣляютъ степень власти, кругъ вѣдомства и образъ дѣйствія каждаго установленія (ст. 81 основ. зак.).

Для юриста-практика совершенно достаточно этихъ средствъ. Но съ научной точки зрѣнія еще представляется вопросъ, важный и для практическаго законодательства, вопросъ о томъ, чѣмъ долженъ руководствоваться законодатель при опредѣленіи степени власти, круга вѣдомства и образа дѣйствія каждаго установленія?

На основаніи вѣковой практики и данныхъ, добытыхъ наукою, мы легко можемъ разрѣшить этотъ вопросъ. Въ развитомъ государственномъ строѣ каждое установленіе соотвѣтствуетъ извѣстной функціи власти. Слѣдовательно, его права и обязанности сами собою вытекаютъ изъ существа этой функціи. Законодатель, опредѣляя права и обязанности судьи, прежде всего задаетъ себѣ вопросъ, въ

чемъ состоятъ функціи судьи, въ ея отношеніяхъ къ власти обвинительной, къ обвиняемому, къ тяжущимся, къ обществу и правительству?

Такимъ же образомъ долженъ быть разрѣшенъ вопросъ о правахъ и обязанностяхъ губернатора, въ которомъ наше законодательство видитъ органъ надзора.

Въ чемъ состоитъ функція надзора? Какіе логическіе моменты заключаетъ она въ себѣ? Что должно сдѣлать законодательство, чтобъ каждый изъ этихъ моментовъ могъ быть осуществленъ въ практической жизни? Достаточны ли средства, существующія въ настоящее время, или законодательству необходимо прибѣгать къ другимъ?

Надзоръ, понимаемый въ самомъ широкомъ смыслѣ, состоитъ въ охраненіи общихъ интересовъ государства и формъ закона въ опредѣленномъ кругѣ установленій, дѣйствующихъ на основаніи своихъ учрежденій. Надзирающая власть должна быть сильна настолько, чтобъ могла воспротивиться каждому акту, противному законамъ или интересамъ государства. Но она не должна имѣть права вторгаться въ самое управленіе, предоставленное опредѣленнымъ мѣстамъ, лишая ихъ законной самостоятельности и измѣняя законный порядокъ управленія. Отсюда ясно слѣдуетъ, что вмѣшательство надзирающей власти въ дѣйствія извѣстныхъ установленій вызывается, прежде всего, незаконностью этихъ дѣйствій. До тѣхъ поръ, пока установленія стоятъ на почвѣ закона, надзирающая власть должна бездѣйствовать.

Это коренное, существенное положеніе подтверждается и нашимъ законодательствомъ. Ст. 358 гласитъ: „Предѣлы власти и кругъ дѣйствія губернаторовъ опредѣляются самымъ свойствомъ ихъ обязанностей“. Въ чемъ же состоятъ эти обязанности? Ст. 357 говоритъ просто и ясно: „Губернаторы, какъ непосредственные начальники ввѣренныхъ имъ Высочайшею волею губерній, суть первые въ оныхъ блюстители неприкосновенности верховныхъ правъ самодержавія, пользъ государства и повсемѣстнаго, точнаго исполненія законовъ, уставовъ, Высочайшихъ повелѣній, указовъ правительствующаго сената и предписаній начальства“. Что же вытекаетъ изъ этой существенной ихъ обязанности? Ст. 358 продолжаетъ: „Будучи токмо исполнителями и, такъ сказать, оберегателями законовъ, они не въ правѣ ни дѣлать новыхъ постановленій, ни отступать отъ существующихъ, ни учреждать налоговъ или сборовъ какого-либо рода, ни измѣнять приговоровъ судебныхъ. Какъ блюстители порядка, защищая притѣсняемыхъ, ходатайствуя за пользу общую, ускоряя ходъ дѣлъ, останавливаемыхъ или замедляемыхъ въ законномъ

ихъ теченіи, побуждая чиновниковъ нерадивыхъ, предавая нарушителей долга сужденію надлежащихъ по званію каждаго мѣстъ, они сами, ни въ какомъ случаѣ, не могутъ быть судьями, или же наказывать безъ суда" [1]).

Слѣдовательно, губернаторы вмѣшиваются въ ходъ дѣлъ въ случаѣ замедленія, нерадѣнія или же нарушенія долга.

Изъ этихъ обязанностей вытекаетъ, во-первыхъ, право протеста противъ незаконныхъ дѣйствій, съ обязанностью довести о нихъ до свѣдѣнія высшаго правительства; во-вторыхъ, право прекращенія собственною властью дѣйствій особенно вредныхъ (ст. 364).

Изъ этихъ двухъ правъ, связанныхъ съ функціею надзора, вытекаютъ другія, имѣющія значеніе отчасти средствъ къ осуществленію первыхъ, отчасти имѣющихъ самостоятельное значеніе.

Для того, чтобъ губернаторъ могъ, въ случаѣ нужды, протестовать противъ извѣстныхъ актовъ или прекращать незаконныя дѣйствія, онъ, очевидно, долженъ имѣть свѣдѣнія объ актахъ, совершаемыхъ въ губернскихъ установленіяхъ. Поэтому необходимо, чтобъ эти мѣста доставляли ему свои постановленія, на которыя онъ могъ бы выразить свое согласіе или несогласіе. Сверхъ того, необходимо, чтобъ онъ принималъ и непосредственное участіе въ нѣкоторыхъ актахъ присутственныхъ мѣстъ. Разумѣется, этотъ просмотръ и это участіе должны касаться лишь нѣкоторыхъ, наиболѣе важныхъ постановленій, и притомъ такихъ, по которымъ высшее правительство не имѣетъ другихъ средствъ надзора. Во всякомъ случаѣ, губернаторъ не долженъ имѣть права требовать къ своему просмотру дѣло и участвовать въ немъ по своему произволу. Самъ законъ долженъ опредѣлить случаи, когда, въ интересахъ закона и государства, необходимо губернаторское вмѣшательство. Иначе губернскія установленія лишатся своей самостоятельности, и надзоръ перейдетъ въ непосредственное управленіе.

Во-вторыхъ, независимо отъ такого близкаго участія въ мѣстномъ управленіи, губернаторскій надзоръ заключаетъ въ себѣ право общей провѣрки состоянія губернскихъ мѣстъ или важное право ревизіи. На основаніи ст. 938 т. II Св. зак., внезапнымъ и частнымъ ревизіямъ губернатора подлежатъ всѣ, безъ изъятія, губернскія и уѣздныя присутственныя мѣста [2]), причемъ онъ доноситъ объ этихъ ревизіяхъ каждый разъ по тому вѣдомству, куда мѣсто принадлежитъ.

Въ двухъ указанныхъ случаяхъ губернаторъ черпаетъ основанія для протестовъ и замѣчаній изъ участія въ дѣлѣ или непосредствен-

---

[1]) Ср. также ст. 365.

[2]) Объ изъятіяхъ, установленныхъ впослѣдствіи, мы скажемъ въ своемъ мѣстѣ.

наго наблюденія. Но законъ не стѣсняетъ его этими средствами. Какимъ бы образомъ ни дошли къ нему свѣдѣнія о злоупотребленіяхъ въ той или другой части управленія, онъ можетъ поставить ихъ на видъ соотвѣтствующему мѣсту и довести о нихъ до свѣдѣнія высшаго правительства. Это обстоятельство расширяетъ его наблюденіе даже надъ такими мѣстами, которыя не подлежатъ его непосредственному надзору, т.-е. выходятъ изъ круга обыкновенныхъ губернскихъ учрежденій. Ст. 581, т. II Св. зак. [1]) говоритъ, что по отношенію къ особымъ вѣдомствамъ и казеннымъ управленіямъ, несостоящимъ отъ губернаторовъ въ прямой зависимости, губернаторы не входятъ ни въ какія непосредственныя распоряженія, но если замѣтятъ въ ихъ дѣйствіяхъ злоупотребленія и безпорядки, сообщаютъ ближайшему начальству этихъ установленій, для принятія надлежащихъ мѣръ исправленія. Ст. 582 продолжаетъ, что если это ближайшее начальство оставитъ безъ вниманія замѣчанія губернатора, и безпорядки не прекратятся, губернаторъ доводитъ объ этомъ до свѣдѣнія высшаго правительства.

Никто не можетъ уйти отъ дѣйствія права, изложеннаго въ ст. 581. Новыя судебныя мѣста, не исключая судебныхъ палатъ, несмотря на свою независимость, испытываютъ на себѣ власть этого „блюстителя интересовъ государства“. Въ 1866 году ст. 381 т. II была дополнена въ томъ смыслѣ, что всѣ служащія въ губерніяхъ лица, даже неподчиненныя въ служебномъ отношеніи губернатору, несмотря на сравнительное ихъ, по классу должности или чину, старшинство, или на особый характеръ служебной дѣятельности, иногда совершенно независимой отъ вліянія административной власти, въ случаѣ ихъ вызова или приглашенія губернаторомъ, обязаны немедленно подчиниться его законнымъ требованіямъ.

Далѣе, самое пользованіе правами, неотъемлемо принадлежащими извѣстнымъ сословіямъ или земству, иногда нуждается въ дозволеніи губернатора. Ни дворянское, ни земское собраніе не можетъ собраться, не испросивъ разрѣшенія губернатора. Онъ открываетъ и закрываетъ важнѣйшія изъ этихъ собраній. Онъ косвенно наблюдаетъ за соблюденіемъ въ нихъ порядка и т. д.

Таковы общіе принципы губернаторскаго надзора, вытекающіе какъ изъ общаго понятія о надзорѣ, такъ и изъ постановленій нашего законодательства. Полагаемъ, что ихъ достаточно для правильной постановки вопроса о губернаторской должности. Мы можемъ сказать, что поскольку на губернаторѣ не лежитъ непосредственныхъ административныхъ обязанностей (напримѣръ, по полицейской

---

[1]) Дополненная въ 1866 году въ смыслѣ расширенія власти губернатора.

части), поскольку онъ разсматривается въ его отношеніяхъ ко всему кругу губернскихъ установленій, они должны быть опредѣлены на основаніи предыдущихъ началъ. Если законъ захочетъ прибавить новыя черты къ губернаторской должности, онъ тѣмъ самымъ сосредоточитъ въ его рукахъ не только надзоръ, но и управленіе, что поведетъ къ разрушенію коренныхъ началъ губернской администраціи, не говоря уже, что отъ этого потерпятъ всѣ благодѣтельныя реформы нынѣшняго царствованія.

Весь вопросъ сводится, слѣдовательно, къ тому, достаточны ли существующія средства губернаторскаго надзора, удовлетворяютъ ли они принципамъ, изложеннымъ въ самомъ законодательствѣ.

Очевидно, эти средства должны быть такого свойства, чтобъ они давали губернатору возможность наблюдать за всѣмъ происходящимъ въ губерніи, но не давали ему права располагать по своему произволу дѣйствіями другихъ установленій. Эти установленія, въ свою очередь, должны имѣть возможность противиться всѣмъ незаконнымъ дѣйствіямъ губернатора, останавливать его всякій разъ, какъ онъ выйдетъ изъ предѣловъ своей власти.

Точное опредѣленіе средствъ губернаторскаго надзора необходимо еще потому, что губернаторъ есть должность личная, т.-е. заключающая въ себѣ широкую возможность произвола. Наше законодательство настолько не довѣряетъ личнымъ должностямъ въ дѣлѣ управленія, что постоянно обставляло губернатора, даже въ его административныхъ обязанностяхъ, разными коллегіями, чрезъ которыя онъ долженъ былъ дѣйствовать.

Въ качествѣ надзирающей власти, губернаторъ имѣетъ дѣло съ собраніями и коллегіальными учрежденіями, которыя имѣютъ право на предоставленный имъ кругъ вѣдомства.

Наконецъ, при переходѣ губернаторскаго надзора въ управленіе произойдетъ неизбѣжное смѣшеніе различныхъ вѣдомствъ, которыя до настоящаго времени тщательно разграничивались закономъ. Губернаторъ долженъ имѣть право наблюдать, какъ дѣйствуетъ то или другое установленіе; но онъ не долженъ дѣйствовать вмѣсто этого установленія, замѣнять его своею властью.

Вслѣдствіе этого, нашему изслѣдованію подлежатъ два вопроса:

1) Соотвѣтствуютъ ли существующія средства надзора его назначенію?

2) Соотвѣтствуетъ ли идеѣ надзора то, что желаютъ въ настоящее время прибавить къ должности губернатора?

Этими вопросами мы и займемся на-дняхъ.

IV.

Средства губернаторскаго надзора [1]).

При разсмотрѣніи средствъ, которыми въ настоящее время вооруженъ губернаторскій надзоръ [2]), необходимо имѣть въ виду два вопроса: во-первыхъ, простирается ли власть губернаторскаго надзора на всѣ установленія, дѣйствующія въ губерніи, настолько, что губернаторъ можетъ дѣйствительно знать все, что дѣлается во ввѣренной ему мѣстности? Во-вторыхъ, имѣетъ ли онъ всѣ средства воспротивиться дѣйствіямъ незаконнымъ и вреднымъ и даже остановить ихъ? Посмотримъ на каждый изъ этихъ вопросовъ въ отдѣльности.

Въ составѣ губернскаго управленія можно замѣтить два рода установленій. Совокупность однихъ составляетъ кругъ губернскихъ установленій въ тѣсномъ смыслѣ. Совокупность другихъ хотя дѣйствуетъ на мѣстѣ, но не можетъ быть отнесена къ разряду губернскихъ установленій. Они составляютъ какъ бы отдѣленія одной центральной администраціи спеціальнаго предмета, завѣдываніе которымъ должно происходить на строго однообразныхъ основаніяхъ, безъ малѣйшаго измѣненія въ той или другой мѣстности. Это тѣ учрежденія, которыя извѣстны во французскомъ административномъ правѣ подъ общимъ названіемъ services spéciales. Таковы управленія путями сообщенія, народнымъ просвѣщеніемъ, частями таможенною, горною и т. д. Опредѣленіе того, какія учрежденія должны входить въ кругъ губернскихъ, связанныхъ между собою единствомъ мѣстнаго надзора, есть дѣло практическихъ соображеній законодателя.

По воззрѣнію прежняго законодательства, изложенному въ т. II Св. зак. 1857 года, губернское управленіе, въ тѣсномъ смыслѣ, слагалось изъ слѣдующихъ задачъ. Въ его составъ входили дѣла общаго благоустройства, безопасности и тишины; управленіе дѣлами государственнаго хозяйства, промышленности, продовольствія, народнаго здравія; завѣдываніе дѣлами о повинностяхъ военнослужебной и земскихъ; управленіе казенными населенными и всякаго рода имуществами, доходами, расходами и учетомъ ихъ; надзоръ за общественнымъ хозяйствомъ въ городахъ и селеніяхъ; содѣйствіе всѣмъ другимъ управленіямъ въ исполненіи законовъ и принужденіе всѣхъ подчиненныхъ мѣстъ и лицъ къ отправленію ихъ должностей. Къ этимъ чисто административнымъ задачамъ присоединялись судебныя и полицейскія [3]).

---

[1]) *Голосъ*, пятница 5 (17) февраля 1871 г., № 36.
[2]) *Голосъ*, № 21-й (ср. выше, стр. 577 и слѣд.).
[3]) Св. зак., т. II, изд. 1857 года, ст. 12—19.

На этомъ основаніи губернскими властями и мѣстами признавались: губернаторъ, губернское правленіе, казенная палата, палата государственныхъ имуществъ, палаты гражданскаго и уголовнаго суда, совѣстный судъ, приказъ общественнаго призрѣнія, губернскій прокуроръ и стряпчіе [1]).

Реформы нынѣшняго царствованія внесли много измѣненій въ составъ губернскихъ установленій. Во-первыхъ, въ этотъ составъ вошли установленія новыя (таковы губернскія по крестьянскимъ и по городскимъ дѣламъ присутствія). Затѣмъ, одни установленія замѣнены другими. Когда завѣдываніе дѣлами о земскихъ повинностяхъ, о народномъ продовольствіи, здравіи и общественномъ призрѣніи было передано въ руки земства, въ кругъ губернскихъ установленій вошли губернское земское собраніе и губернская земская управа. Палаты государственныхъ имуществъ упразднены и замѣнены управленіями государственныхъ имуществъ, которыя остались въ кругу губернскихъ установленій.

Далѣе, нѣкоторыя задачи вышли изъ круга губернскихъ установленій. Учетъ расходовъ ввѣренъ особымъ контрольнымъ палатамъ. Въ виду установленія единства кассы, средства контроля должны были получить больше единства, а установленія его должны были получить больше независимости. Поэтому, контрольныя палаты не подчинены непосредственно губернатору.

Отмѣна откупной системы привела къ необходимости создать цѣльное и централизованное **акцизное** управленіе, отдѣлы котораго въ мѣстности не могутъ быть отнесены къ разряду губернскихъ установленій.

Судебные уставы 20 ноября объявили полную независимость суда отъ администраціи и, вмѣстѣ съ тѣмъ, создали для лицъ судебнаго вѣдомства такое служебное положеніе, въ силу котораго они не могли оставаться въ ряду губернскихъ установленій. Теперь судебное вѣдомство составляетъ одно хорошо централизованное цѣлое, независящее ни отъ какой посторонней власти.

Реформа судебнаго вѣдомства отразилась еще на одномъ установленіи, именно—на такъ называемомъ губернскомъ надзорѣ—прокурорѣ и стряпчихъ. Мѣсто не позволяетъ намъ входить въ подробныя историческія объясненія этого института. Достаточно сказать, что институтъ этотъ былъ остаткомъ стариннаго порядка, по которому министръ юстиціи (генералъ-прокуроръ) былъ блюстителемъ закона и интересовъ государства на всемъ пространствѣ страны. Онъ дѣйствовалъ, въ этомъ отношеніи, чрезъ прокурорскій надзоръ. Над-

[1]) Тамъ же, ст. 21.

зоръ этотъ, въ отличіе отъ общаго, принадлежащаго губернаторамъ, можно назвать ближайшимъ. Обязанности ближайшаго надзора состояли, главнымъ образомъ, въ наблюденіи за формальною законностью актовъ, выходящихъ изъ губернскихъ присутственныхъ мѣстъ. Прокурорское „читалъ“ должно было стоять почти на каждомъ постановленіи. Права прокурора заключались въ возможности протеста противъ постановленій, несогласныхъ съ закономъ. Но этотъ протестъ не имѣлъ надлежащей силы, и вся дѣятельность прокурорскаго надзора превратилась въ формальность, нерѣдко затруднявшую теченіе дѣлъ. Въ сравненіи съ губернаторскимъ надзоромъ, надзоръ прокурорскій имѣлъ весьма мало значенія. Независимо отъ этой обязанности, губернская прокуратура имѣла важное значеніе для уголовнаго судопроизводства. Съ введеніемъ судебныхъ уставовъ элементъ ближайшаго надзора, какъ фактически безполезный, уничтожился самъ собою. Судебныя обязанности прокуроровъ развились въ институтѣ обвинительной власти. Зато губернаторскій надзоръ получилъ новое значеніе.

Таковъ кругъ установленій, съ которыми въ настоящее время имѣетъ дѣло власть губернатора. Губернаторскому надзору непосредственно подчинены: казенная палата, управленіе государственными имуществами, земскія и городовыя установленія и крестьянскія учрежденія [1]). Затѣмъ, его наблюдательная власть распространена и на другія установленія административнаго вѣдомства. Въ 1866 году разъяснено, что онъ имѣетъ право, въ качествѣ власти, въ лицѣ которой сосредоточивается мѣстный надзоръ за всѣми находящимися въ губерніи установленіями и лицами гражданскаго вѣдомства, производить во всякое время общую и внезапную ревизію во всѣхъ помянутыхъ установленіяхъ. Въ томъ же году разъяснено, что губернатору принадлежитъ ближайшій надзоръ за преуспѣяніемъ мѣстныхъ женскихъ учебныхъ заведеній вѣдомства императрицы Маріи, съ правомъ обо всѣхъ безпорядкахъ доносить главноуправляющему IV отдѣленіемъ Собственной Его Величества канцеляріи.

Что касается контрольныхъ палатъ и суда, то они, по самому существу своей дѣятельности, должны находиться внѣ вліянія губернской администраціи, и, дѣйствительно, законъ даетъ имъ самостоятельное положеніе. Но, во всякомъ случаѣ, самостоятельность эта не простирается до возможности вредить интересамъ государства и ходу мѣстной администраціи. Дополненіе къ ст. 381, о которомъ мы уже говорили, даетъ губернатору возможность пригласить къ себѣ

---

[1]) Не говоримъ уже о губернскомъ правленіи, по отношенію къ которому губернаторъ играетъ не только роль надзирающей власти, но и непосредственнаго начальника.

даже старшаго предсѣдателя судебной палаты и сдѣлать ему всѣ замѣчанія, какія онъ найдетъ нужными. Примѣчаніе въ ст. 581 (по прод. 1868 года), не давая губернатору права входить въ непосредственныя распоряженія относительно контрольныхъ палатъ, предоставляетъ ему, въ случаѣ усмотрѣнныхъ злоупотребленій и безпорядковъ въ контрольномъ управленіи, увѣдомлять государственнаго контролера.

Всякій безпристрастный читатель легко можетъ видѣть, что всѣ установленія, дѣйствующія въ губерніи, въ той или другой степени подчинены губернаторскому надзору. Степень этого подчиненія зависитъ отъ рода дѣлъ, порученныхъ разнымъ установленіямъ, причемъ на первый планъ выступаетъ различіе между административными и судебными властями. Невольно спрашиваешь себя: въ чемъ можетъ состоять усиленіе губернаторской власти по отношенію къ объему ея дѣйствія? Она дѣйствуетъ на всемъ пространствѣ губерніи, проникаетъ во всѣ установленія (хотя не всюду одинаково), грозитъ каждому, останавливаетъ всякаго, и нѣтъ мѣста, гдѣ бы можно было укрыться отъ губернаторскаго глаза. Все, что могутъ прибавить новаго „усиливатели власти", будетъ состоять развѣ въ томъ, что всѣ мѣста и лица будутъ смѣшаны и сравнены „предъ лицомъ" губернатора. Но врядъ ли до этого дойдетъ дѣло. Какъ ни сильны у насъ реакціонныя поползновенія, но едва ли представители реакціи забудутъ многолѣтнюю работу нашего законодательства, отдѣлившаго судъ отъ администраціи, контроль отъ финансоваго управленія; едва ли, наконецъ, позабудутъ они первое правило здраваго мышленія, высказанное еще Платономъ и гласящее, что должно соединять однородное и раздѣлять различное.

Но, можетъ быть, при полномъ довольствѣ объемомъ власти губернатора, зайдетъ рѣчь объ усиленіи ея степени? „Усиливатели власти" обыкновенно согласны съ тѣмъ, что губернаторская власть дѣйствуетъ на подобающемъ пространствѣ, такъ что въ этомъ отношеніи перемѣнъ трудно ожидать. Но всѣ они жаждутъ перемѣнъ именно въ степени губернаторской власти. Для того, чтобъ оцѣнить законность или незаконность подобнаго стремленія, необходимо дать себѣ ясный отчетъ въ томъ, имѣютъ ли губернаторы всѣ права, необходимыя для осуществленія функціи надзора, или къ этимъ правамъ необходимо прибавить новыя?

Въ предыдущей статьѣ (см. выше, стр. 577 и слѣд.) читатели видѣли, что губернаторскій надзоръ не поставленъ въ такія узкія рамки, какъ прежній прокурорскій надзоръ. Губернаторъ не только наблюдаетъ за внѣшнею правильностью дѣлопроизводства, дѣлая, отъ времени до времени, протесты, но облеченъ правомъ принимать положи-

тельныя мѣры къ осуществленію законности и порядка, къ соблюденію государственныхъ интересовъ. Онъ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, даже активно входитъ въ административную дѣятельность, участвуетъ въ управленіи. Постараемся указать на важнѣйшія права губернаторской власти, установленныя закономъ въ видахъ государственной пользы.

Нечего, конечно, останавливаться на правѣ ревизіи, потому что ревизія есть какъ бы обзоръ совершившихся уже фактовъ, изъ которыхъ власть можетъ вывести заключенія о состояніи той или другой отрасли администраціи и, въ случаѣ злоупотребленій, принять мѣры къ предотвращенію ихъ въ будущемъ. Но законъ даетъ губернатору возможность предотвращать самое появленіе фактовъ, вредныхъ съ государственной точки зрѣнія. И въ этомъ-то заключается вся сила губернаторской власти. Это право предотвращенія распространяется на всѣ важнѣйшіе моменты губернаторской администраціи. Такъ, одинъ изъ важнѣйшихъ моментовъ администраціи состоитъ въ назначеніи чиновниковъ къ должностямъ. Законъ, ввѣряя губернатору высшій надзоръ за личнымъ составомъ губернской администраціи, облекаетъ его правомъ или непосредственнаго назначенія на должности, или правомъ выражать свое согласіе на назначенія, производимыя другими, или, наконецъ, правомъ утвержденія. Губернаторъ принимаетъ непосредственное участіе въ назначеніи на должности въ установленіяхъ, которыя отъ него зависятъ. Онъ выражаетъ свое согласіе по назначеніямъ, производимымъ губернскими правительственными установленіями; его утвержденію подлежатъ выборныя должности.

Право выражать свое согласіе на назначенія, производимыя правительственными мѣстами, особенно расширено въ 1866 году (доп. къ ст. 377): всѣ чиновники административнаго вѣдомства, опредѣляемые и перемѣщаемые властью губернскихъ установленій, не могутъ быть опредѣлены или перемѣщены безъ согласія губернатора.

Далѣе, важнѣйшіе акты губернскихъ правительственныхъ и неправительственныхъ мѣстъ или нуждаются въ утвержденіи губернатора, или могутъ быть постановлены только при его участіи. Всѣмъ извѣстно, что журналы губернскаго правленія, многіе журналы казенной палаты и т. д. получаютъ свою силу только послѣ губернаторскаго „утверждаю". Постановленія о земскихъ учрежденіяхъ и городовое положеніе требуютъ губернаторскаго утвержденія по многимъ существеннымъ вопросамъ. Мало того. Губернаторъ можетъ исполнять многія обязанности за другія установленія. Ст. 10 земскихъ учрежденій говоритъ: „Если земскими учрежденіями не будетъ сдѣлано распоряженій къ исполненію тѣхъ повинностей, отправленіе которыхъ законъ признаетъ обязательными для земства, то началь-

никъ губерніи, когда напоминанія его останутся безуспѣшными, приступаетъ, съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, къ непосредственнымъ исполнительнымъ распоряженіямъ на счетъ земства".

Законъ предусматриваетъ случаи, когда губернаторъ можетъ предлагать свои распоряженія къ исполненію правительственнымъ установленіямъ, которыя обязаны безпрекословно приводить ихъ въ исполненіе. Тотъ же законъ обязываетъ ихъ принимать участіе въ особенно важныхъ дѣйствіяхъ этихъ установленій: таково участіе въ производствѣ нѣкоторыхъ торговъ и т. п.

Иногда губернаторскій надзоръ переходитъ въ дѣйствительное управленіе: таковъ надзоръ губернатора по отправленію повинности рекрутской и по взысканію недоимокъ.

Не менѣе важно право пріостановленія нѣкоторыхъ дѣйствій правительственныхъ и неправительственныхъ мѣстъ, когда они представляются губернатору вредными для пользы государства или незаконными. Разумѣется, губернаторъ пользуется этимъ правомъ не безконтрольно и не безъ вѣдома высшаго правительства. Въ противномъ случаѣ самостоятельности губернскихъ установленій грозила бы важная опасность.

Если прибавить къ этому, что губернаторъ, какъ начальникъ полиціи, облеченъ правомъ полицейскаго надзора за всѣми движеніями экономической, нравственной и умственной жизни губерніи; если вспомнить, что онъ можетъ противопоставить незаконному дѣйствію общества всѣ силы полиціи и даже мѣстныхъ войскъ, то понятно будетъ разрѣшеніе вопроса: можетъ ли губернаторъ предотвратить и пресѣчь всякое дѣйствіе, противное закону и интересамъ государства? И не только это. Всякій непредубѣжденный человѣкъ не задумается утвердительно отвѣчать на вопросъ: можетъ ли губернаторъ положительными мѣрами содѣйствовать осуществленію законности и порядка въ губерніи?

Въ чемъ же можетъ состоять „усиленіе губернаторской власти", о которомъ мечтаютъ нѣкоторые? Если мы останемся на той точкѣ зрѣнія, что губернаторъ относительно правительственныхъ, сословныхъ и земскихъ установленій есть надзирающая власть [1]), то трудно будетъ придти къ какимъ-нибудь здравомысленнымъ предположеніямъ. Для того, чтобъ мечтать объ „усиленіи власти", нужно,

---

[1]) Мы говоримъ, что губернаторъ есть надзирающая власть относительно извѣстнаго круга установленій—это значитъ, что есть другія отрасли администраціи, относительно которыхъ губернаторъ является непосредственнымъ начальникомъ. Такова полиція. Но „усиленіе власти" должно совершиться именно на счетъ тѣхъ установленій, которыя были поставлены только подъ надзоръ губернатора.

прежде всего, отрѣшиться отъ основныхъ воззрѣній нашего законодательства на губернаторскую должность и объявить, что въ рукахъ губернатора долженъ сосредоточиться не только надзоръ, но и управленіе. Губернаторъ долженъ сдѣлаться правителемъ, который непосредственно завѣдываетъ финансовымъ управленіемъ, администраціею государственныхъ имуществъ, почтами, путями сообщенія, акцизною частью и т. д. Начальники этихъ частей должны превратиться въ простыхъ исполнителей его распоряженій. Они призываются иногда къ подачѣ своихъ мнѣній, но съ совѣщательнымъ только голосомъ. Отдѣльныя вѣдомства не будутъ болѣе имѣть своихъ органовъ въ губерніи, но должны имѣть дѣло прямо и исключительно съ губернаторомъ. Губернаторъ есть единственный центръ и движущая пружина мѣстной администраціи.

Таковъ идеалъ этого „усиленія власти". Подъ вліяніемъ какихъ условій выработались такія воззрѣнія? Сколько намъ кажется, условія эти—отсутствіе въ нашемъ отечествѣ всякаго основательнаго юридическаго и политическаго образованія. Научная разработка административнаго права, получившая такое развитіе на Западѣ, у насъ едва началась. Вмѣсто серьезныхъ трудовъ Батби, Фукара, Рённе, Вивьена, Гнейста, мы читаемъ полуграмотные проекты Балашова и подобныхъ ему „дѣятелей". Мы не знаемъ ни духа нашего законодательства, ни его исторіи. Мы не способны возвыситься даже до пониманія Учрежденія о губерніяхъ Екатерины II, потому что въ основаніи его лежитъ научная подкладка того времени. Не имѣя никакой подготовки, мы не видимъ даже послѣдствій нашихъ мечтаній. А въ чемъ состоятъ эти послѣдствія, мы скажемъ въ непродолжительномъ времени.

V.

Средства и послѣдствія усиленія губернаторской власти [1]).

Мы посвятили уже нѣсколько статей [2]) подробному изслѣдованію духа и смысла губернаторской должности по дѣйствующему законодательству. Вся совокупность изложенныхъ нами фактовъ можетъ привести къ одному только заключенію, что законодательство наше видѣло въ губернаторской должности не средство управленія, но средство надзора, и чѣмъ больше развивалось наше законодательство, тѣмъ сильнѣе и ярче выступала эта основная его мысль. Правда,

---

[1]) *Голосъ*, четвергъ 18 февраля (2 марта) 1871 г., № 49.

[2]) См. *Голосъ*, № 36-й и предыдущіе (см. выше, стр. 563, 570, 577, 584. Ред.).

къ этой должности присоединялись и задачи непосредственнаго управленія; но законодательство всегда охотно сокращало эти обязанности, а въ нынѣшнее царствованіе окончательно облегчило губернаторовъ.

Въ основаніи этого стремленія лежала мысль, очень глубокая мысль, о которой, можетъ быть, и не догадываются многіе реформаторы. Она взята законодательствомъ не изъ области теоріи и фантазіи, а просто изъ основныхъ законовъ Россійской Имперіи. Въ этихъ законахъ есть статья, гласящая, что Имперія Россійская управляется на точномъ основаніи положительныхъ законовъ, уставовъ и учрежденій, исходящихъ отъ самодержавной власти. Другими словами, весь организмъ подчиненнаго управленія долженъ дѣйствовать на основаніи закона, который опредѣляетъ степень власти, образъ дѣйствій и кругъ вѣдомства каждаго установленія. Но какъ укрѣпить начало законности въ управленіи? какъ достигнуть этой цѣли, указанной еще Петромъ Великимъ? Тотъ же великій преобразователь Россіи далъ ясный и категорическій отвѣтъ на это. Начало законности въ управленіи можетъ быть достигнуто коллегіальнымъ устройствомъ правительственныхъ мѣстъ, „понеже въ единой персонѣ не безъ страсти бываетъ". Вѣрная идеямъ своего предшественника, Екатерина II провела коллегіальное начало во всемъ мѣстномъ управленіи. Единоличныя власти всегда разсматривались, какъ средство надзора. Вслѣдствіе этого, ст. 358 т. II, гласящая, что „губернаторъ есть только оберегатель законовъ", выражала воззрѣніе, сложившееся десятками лѣтъ. Губернаторъ долженъ былъ противодѣйствовать незаконнымъ дѣйствіямъ правительственныхъ мѣстъ, не стѣсняя ихъ въ законно-принадлежащей имъ сферѣ.

Мечтающіе объ „усиленіи губернаторской власти", прежде всего, обрушиваются на коллегіальное начало въ управленіи. По ихъ мнѣнію, управленіе губерніею должно быть сосредоточено въ рукахъ губернатора, который для исполнительной части нуждается развѣ въ канцеляріи, да, въ рѣдкихъ случаяхъ, въ нѣкоторомъ подобіи совѣщательнаго собранія. Стало быть, вопросъ объ „усиленіи власти" есть, прежде всего, вопросъ о томъ, что лучше въ интересахъ законности и порядка—личное или коллегіальное начало въ управленіи? Усилители власти ссылаются на то, что права губернскихъ коллегій существуютъ нынѣ на бумагѣ, что губернаторъ вездѣ поступаетъ по своему усмотрѣнію. Къ чести нашихъ губернаторовъ, мы склонны думать, что они больше уважаютъ законъ, чѣмъ это думаютъ ихъ столичные радѣтели. Но еслибъ даже это было такъ, то доказывается ли негодность коллегіальнаго начала тѣмъ, что гдѣ-нибудь губернаторскій произволъ сдѣлалъ изъ него пустую формальность? На этомъ основаніи можно бы доказывать негодность закона вообще, такъ какъ

послѣдователи балашовскаго ученія сдѣлали изъ него мертвый звукъ. Ужъ если говорить о реформѣ губернаторской должности, то въ смыслѣ возстановленія правъ закона, въ смыслѣ огражденія интересовъ государства и частныхъ лицъ. Неужели XIX столѣтіе, по своему міровоззрѣнію, должно стоять ниже XVIII?

Къ счастью, наше законодательство упорно держится старыхъ преданій. Недавно еще, когда разсматривался проектъ городового положенія, наши государственные люди пришли къ убѣжденію, что губернаторъ долженъ стоять къ городскому управленію не лицомъ къ лицу: они создали губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе. Напрасно иные доказывали, что эта мѣра есть результатъ „недовѣрія" къ губернаторамъ, что губернаторамъ врождено чувство законности, и т. д.: защитники „присутствія" поняли, что рѣчь идетъ о довѣріи не къ губернаторамъ, а къ единоличному началу въ мѣстномъ управленіи, которое не можетъ принести ничего, кромѣ вреда, и прибѣгли къ защитѣ начала коллегіальнаго.

Но стремящіеся къ усиленію губернаторской власти не останавливаются на совершенномъ уничтоженіи коллегіальнаго начала. Единоличная власть, разрѣшенная отъ всѣхъ формальностей коллегіальнаго дѣлопроизводства, кажется имъ еще слишкомъ слабою. Въ ст. 358 т. II Св. зак. говорится, что губернаторъ не можетъ издавать своею властью никакихъ новыхъ постановленій. Это положеніе вытекаетъ изъ всего смысла нашего государственнаго устройства. Мы не устанемъ повторять, что въ неограниченной монархіи единственная гарантія законности состоитъ въ сосредоточеніи всей законодательной власти въ рукахъ монарха. Всѣ другія установленія должны быть подзаконными, не должны выходить изъ границъ закона, опредѣляющаго права какъ органовъ власти, такъ и частныхъ лицъ. Они не могутъ прибавить ни одной іоты къ совокупности законовъ и распоряженій, вышедшихъ отъ верховной власти. Усиливатели власти требуютъ для губернаторовъ права издавать распоряженія въ развитіе разныхъ частей дѣйствующаго законодательства. Что изъ этого выйдетъ—предвидѣть не трудно. Развѣ мы не видѣли уже, что нѣкоторые мѣстные чиновники издавали распоряженія противъ неношенія кринолиновъ и ношенія башлыковъ? Но это только комическая сторона дѣла. Могутъ быть стороны болѣе серьезныя. Полицейскими распоряженіями можно стѣснить жизнь обывателей до такой степени, что пребываніе въ провинціи сдѣлается невыносимымъ. Полицейскія правила, ограничивающія свободу гражданъ во имя общественной пользы, должны быть однообразны и основаны на общихъ началахъ. Они не должны касаться существенныхъ правъ гражданскихъ. Въ рукахъ губернаторовъ право полицейскихъ распоряженій

сдѣлается средствомъ превращенія каждой губерніи въ особенное государство, даже въ особый монастырь со своимъ уставомъ.

Нѣсколько лѣтъ назадъ ходилъ разсказъ про одного губернатора, которому очень хотѣлось поднять „значеніе полиціи“; съ этою цѣлью онъ постановилъ, что всѣ обыватели должны являться для всѣхъ объявленій въ полицію лично, хотя, на основаніи существующихъ законовъ, по всѣмъ дѣламъ, кромѣ уголовныхъ, можно присылать вмѣсто себя повѣреннаго. Но губернаторъ смотрѣлъ на дѣло иначе. Чтобъ придать своему распоряженію больше силы, онъ велѣлъ напечатать въ полицейскихъ повѣсткахъ, что виновные въ неявкѣ въ полицію будутъ подвергнуты наказанію, установленному за неявку въ судъ. „Распоряженіе“ было пущено въ ходъ и дѣйствовало къ крайнему прискорбію жителей. Наконецъ, одинъ случай поколебалъ его силу. Въ одномъ богатомъ семействѣ жила гувернантка-француженка. Жила она долго и умерла. Когда слухъ о ея смерти дошелъ до ея заграничныхъ родственниковъ, они послали прошеніе о наведеніи справокъ, не осталось ли послѣ нея какого-нибудь имущества. Прошеніе это попало въ полицію злополучной губерніи. Полиція немедленно послала повѣстку къ матери семейства о немедленной явкѣ лично въ полицію. Дама пришла въ ужасъ, тѣмъ болѣе, что ея мужъ былъ въ отсутствіи. Наконецъ, онъ пріѣхалъ и выслушалъ разсказъ о прихоти градодержателя. Конечно, онъ объявилъ женѣ, что ей нечего лично являться въ полицію, и поѣхалъ съ объясненіями къ губернатору. Тотъ наотрѣзъ сказалъ, что жена его, подъ страхомъ наказанія, должна явиться лично въ полицію, на томъ-де основаніи, что онъ, губернаторъ, самъ бываетъ тамъ каждый день. „Мало ли гдѣ мы съ вами бываемъ!“—сказалъ мужъ и раздраженный вышелъ отъ губернатора. Въ тотъ же день онъ тайкомъ съ женой и дѣтьми уѣхалъ въ столицу и здѣсь разсказалъ кому слѣдуетъ о „рыцарѣ полиціи“. Рыцаря уняли.

Теперь рѣчь идетъ о возведеніи этого своеволія въ законъ, въ общее правило, безъ права жаловаться, безъ права для суда не примѣнять противозаконныхъ распоряженій! Спрашивается, гдѣ и въ какомъ государствѣ можно будетъ найти образчикъ такого порядка вещей?

Къ уничтоженію коллегіальнаго начала и праву издавать законы присоединяется смѣшеніе всѣхъ вѣдомствъ въ одно губернаторское управленіе. Наше законодательство до сихъ поръ твердо стояло на необходимости раздѣленія вѣдомствъ, по той причинѣ, что каждая отрасль администраціи, по роду предоставленнаго ей дѣла, должна дѣйствовать особымъ порядкомъ,—порядкомъ, однообразнымъ для всего государства, подъ контролемъ соотвѣтствующаго центральнаго устано-

вленія. Теперь губернаторъ долженъ сдѣлаться единственнымъ администраторомъ губерніи, хозяиномъ всѣхъ частей и повѣреннымъ всѣхъ министерствъ. Нечего и говорить, что эта мѣра, прежде всего, будетъ направлена противъ министерства финансовъ. Когда, нѣсколько лѣтъ назадъ, губернаторовъ спрашивали, въ чемъ, по ихъ мнѣнію, могло бы состоять „усиленіе ихъ власти", они съ особенною любовью налегали на необходимость расширить ихъ право по распоряженію казенными суммами. Въ настоящее время учрежденіе контрольныхъ палатъ и единства кассы до извѣстной степени ослабляетъ опасность такого расширенія власти. Но, все-таки, въ настоящее время органы министерства финансовъ суть важнѣйшія изъ административныхъ установленій губерніи, и мы сомнѣваемся, чтобъ, напримѣръ, акцизное управленіе выиграло отъ полнаго подчиненія его губернатору.

Каждый читатель, соединившій въ своемъ умѣ три признака предполагаемой реформы: уничтоженіе коллегіальнаго начала, смѣшеніе вѣдомствъ и законодательную власть губернатора, легко пойметъ, какимъ терминомъ можно будетъ охарактеризовать это идеальное „управленіе". Это—единоличный произволъ. Къ чему можетъ повести подобная система при полномъ отсутствіи контроля и отвѣтственности губернаторовъ, наглядно показываетъ результатъ ревизіи Пермской губерніи, гдѣ, по справедливому замѣчанію *Московскихъ Вѣдомостей*, всѣ эти начала были уже примѣнены къ практикѣ.

Образованное общество дрогнуло отъ ужаса, читая эти факты, какъ нѣкогда дрогнула образованная Англія, услышавъ о поведеніи Уоррена Гастингса въ Остъ-Индіи. Казна расхищалась, люди по нѣскольку лѣтъ, безъ всякихъ причинъ, гнили въ тюрьмахъ, людей *засѣкали!* Пусть каждый, у кого голова и сердце на мѣстѣ, вдумается въ смыслъ этихъ ужасныхъ словъ — *людей засѣкали!* Воображеніе отказывается искать подобныхъ примѣровъ въ современной Россіи, обновленной освобожденіемъ крестьянъ, судебною реформой и нѣкоторою гласностью. Чтеніе свѣдѣній о порядкахъ въ Пермской губерніи привело намъ на память времена давно минувшія, къ которымъ лучше бы не возвращаться. Изъ-за нѣсколькихъ газетныхъ строкъ, возвѣщавшихъ о подвигахъ пермскаго губернатора, сама собою выступала челобитная, поданная въ 1665 году шуянами на воеводу Баркова. Вотъ она: „И будучи онъ воевода, началъ намъ, сиротамъ твоимъ посацкимъ людямъ, чинить тѣсноту и налогу большую и напрасные продажи и убытки; бьетъ насъ, сиротъ твоихъ, посацкихъ людей, безъ сыску и безъ вины, и сажаетъ въ тюрьму для своей корысти; и вымая изъ тюрьмы, бьетъ батогами до полусмерти безъ дѣла и безъ вины. И въ прошломъ году убилъ онъ, воевода, заперши у себя на дворѣ, ларешкова цѣловальника Володьку Сели-

ванова до полусмерти и таможенному сбору учинилъ поруху великую. Многихъ прiѣзжихъ торговыхъ людей, соляныхъ и рыбныхъ промышленниковъ, примѣшиваясь къ нимъ для своихъ корыстей, убытчилъ и разорилъ, и въ тюрьму сажалъ, и многихъ прiѣзжихъ людей разогналъ, и торги разбилъ; и тѣмъ великаго государя таможенный сборъ остановилъ; а насъ сиротъ твоихъ, выборныхъ людей, въ конецъ погубилъ, своею великою тѣснотою и налогою и продажею и убiйствомъ, и въ нынѣшнемъ, государь, году онъ же воевода избилъ, заперши у себя на дворѣ, выборнаго посацкаго человѣка, твоего государева кружечнаго двора голову Ганку Карпова, до полусмерти; и нынѣ тотъ голова отъ его воеводскихъ побой изувѣченъ. И нынѣ онъ воевода примѣшивается къ намъ сиротамъ твоимъ безпрестанно для своей корысти, бездѣльно, всячески хотя насъ разорить и разогнать и домишки наши запустошить и убiйствомъ своимъ многихъ насъ, посацкихъ людей, хотя въ конецъ погубить"...

Вотъ къ чему можетъ привести усиленiе единоличной административной власти! Неужели проектирующiе подобное усиленiе забываютъ, что мы живемъ не въ XVII, а во второй половинѣ XIX столѣтiя?



ОГЛАВЛЕНІЕ.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

ОТДѢЛЪ ЧЕТВЕРТЫЙ.

